

Objet: Projet de loi n°6428 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. (3969WMR)

Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (2 avril 2012)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Par le biais d'une modification de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES), le projet de loi sous rubrique a pour objet de transposer en droit national la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE), système souvent référencé sous l'acronyme anglophone ETS (« *Emissions trading scheme* »).

Antécédents : aperçu général du SCEQE

Au niveau européen

Basé sur la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a été introduit sur le terrain en 2005. Il constitue le premier système international de plafonnement des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et autres gaz à effet de serre dans les entreprises mis en place à l'échelle mondiale. Le système s'appuie sur les mécanismes définis par le protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme des échanges d'émission, le mécanisme de développement propre (MDP) et le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC), ces deux derniers mécanismes permettant aux pays concernés d'obtenir des crédits d'émission supplémentaires en investissant dans des projets de réduction des émissions de CO₂ dans d'autres pays. Le système ainsi mis en place permet d'attribuer un prix à chaque tonne de dioxyde de carbone émise et est ainsi censé rendre possible l'atteinte des objectifs de réduction des GES dans des conditions économiquement efficaces et performantes.

Initialement limité aux activités dans le secteur de l'énergie, à la production et la transformation des métaux ferreux, à l'industrie minérale et à la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton¹, à partir de 2012, le SCEQE s'applique également aux émissions de CO₂ de l'aviation civile, ce qui signifie que les compagnies aériennes de toutes nationalités auront besoin de quotas pour « couvrir » les émissions produites par les avions desservant

¹ Lors de la première période du SCEQE (2005 à 2007), ledit système concernait les émissions de CO₂ produites par les installations industrielles recensées à l'annexe I de la directive 2003/87/CE :

- cogénération,
- installations de combustion,
- raffineries de pétrole,
- fours à coke,
- usines sidérurgiques,
- usines de fabrication de ciment, verre, chaux, briques, céramique, pâte à papier et papier.

des aéroports européens², même si les trajets s'effectuent - même en grande partie - en dehors des frontières européennes et / ou par-dessus les territoires et eaux internationaux . Le transport routier et maritime restera exclu, le transport maritime pouvant cependant être inclus à un stade ultérieur. L'agriculture et de la sylviculture ne sont pas non plus intégrées dans le champ d'application du SCEQE.

Le SCEQE nouvellement amendé par la directive 2009/29/CE, et qui sera appliqué à partir de 2013, comportera les principales modifications suivantes, posées directement par la directive susmentionnée :

- un élargissement du champ d'application du système qui inclura d'autres industries, à savoir les secteurs des produits pétrochimiques, de l'ammoniaque et de l'aluminium, ainsi que les installations chargées du captage, du transport et du stockage géologique des émissions de CO₂, ainsi que deux nouveaux gaz, en l'occurrence l'oxyde d'azote et le perfluorocarbone ;
- le remplacement du système actuel de plafonds d'émission nationaux par un plafond unique pour toute l'Union européenne ;
- une réduction linéaire de 1,74% par an du plafond d'émission à l'horizon 2020 et au-delà, ce qui fera qu'en 2020, le nombre de quotas d'émission des installations couvertes par le SCEQE sera inférieur de 21% au niveau d'émission de 2005 ;
- le passage progressif à un système de vente aux enchères des quotas d'émission qui remplacera progressivement l'actuel système consistant à allouer gratuitement la majorité des quotas. A partir de 2013, au moins 50% des quotas devront être vendus aux enchères, taux qui devrait passer à 70% en 2020 avec, *in fine*, comme objectif affiché une mise aux enchères intégrale des quotas en 2027. La vente aux enchères totale devrait par ailleurs être de rigueur dès 2013 pour le secteur de l'électricité. Dans d'autres secteurs, les quotas gratuits seront progressivement retirés sur une base annuelle. Des exceptions pourront être accordées à certains secteurs qui consomment beaucoup d'énergie, s'il est estimé que l'achat aux enchères de tous leurs quotas d'émission pourrait détériorer leur compétitivité internationale ;
- une réglementation mieux harmonisée en matière de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions : un règlement relatif à la vérification des déclarations d'émissions et à l'accréditation et au contrôle des vérificateurs précise les conditions régissant l'accréditation et son retrait, la reconnaissance mutuelle, ainsi que l'évaluation par les pairs des organes d'accréditation ; par ailleurs, un système de registres normalisé, sous la forme de bases de données électroniques, permettrait de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation des quotas ; à travers ces registres, l'accès des citoyens à l'information dans le domaine couvert sera organisé ;
- la possibilité pour les Etats membres d'exclure du système des petites installations qui émettent des quantités relativement faibles de CO₂ (moins de 25.000 tonnes équivalent dioxyde de carbone par an), à condition que ces installations soient soumises à des mesures qui auront un effet équivalent sur leurs émissions.

Au niveau national

La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, avait fait l'objet d'une transposition en droit national par le biais de la loi du 23

² Directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés³ (ci-après, « la loi du 23 décembre 2004 »). Cette loi avait notamment pour objet d'établir « un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre afin de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes⁴ ». A l'instar des dispositions de la directive 2003/87/CE, il est à rappeler que la loi en question ne s'applique qu'aux émissions résultant des activités indiquées en son annexe I, soit le secteur énergétique et l'industrie lourde (sidérurgie, chimie, ciment, verre, chaux ; voir le renvoi en bas de page n°1 *supra* pour un aperçu plus complet des secteurs couverts par la directive 2003/87/CE).

Au niveau national, l'intégration des activités aériennes dans le champ d'application du SCEQE (directive communautaire 2008/101/CE) s'est opérée à travers la loi du 3 août 2010 portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁵ et modifiant 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.

De son côté, la directive 2009/29/CE susmentionnée entend « *améliorer et étendre* » le système communautaire d'échange d'émissions de gaz à effet de serre, notamment en élargissant son champ d'application à d'autres secteurs industriels et en prévoyant un calendrier relatif à la mise aux enchères plus large des quotas d'émission. Afin de préparer la transposition en droit luxembourgeois de la directive 2009/29/CE, qui fait l'objet du présent projet de loi sous avis, fut pris, le 1^{er} mai 2010, un règlement grand-ducal portant certaines modalités d'application de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre⁶.

L'objet de ce règlement grand-ducal avait été de transposer en droit national une partie de l'article 1^{er}, points 10 et 13, de la directive 2009/29/CE qui modifie la directive modifiée 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. En vertu de ce règlement grand-ducal, les exploitants d'installations produisant des émissions de GES et intégrées dans le système communautaire qu'à compter de 2013 doivent notamment présenter au ministre ayant l'environnement dans ses attributions des données d'émissions dûment étayées et vérifiées de manière indépendante afin que ces données puissent être prises en considération en vue de l'adaptation de la quantité de quotas à délivrer pour l'ensemble de l'Union européenne.

³ Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 23 août 2004 sur le projet de loi établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

⁴ Loi du 23 décembre 2004, article 1^{er}.

⁵ Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 29 septembre 2009 sur le projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004.

⁶ Voir l'avis de la Chambre de Commerce du 21 avril 2010 sur l'avant-projet de règlement grand-ducal portant certaines modalités d'application de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Résumé synthétique

En premier lieu, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle souscrit entièrement aux objectifs de l'Union européenne et du Gouvernement en matière de développement durable et donc à l'encadrement international des émissions de gaz à effet de serre. Or, dans ce contexte, elle rappelle que toute réglementation, apte à éviter des délocalisations, la fuite de carbone ou bien les distorsions de concurrence, se doit d'être dûment négociée dans un cadre international approprié. Or, la Chambre de Commerce constate par ailleurs que les dernières conférences climatiques mondiales se sont soit soldées par un échec, soit ont atteint des résultats pour le moins partiels ou modestes. Or, seul un accord international juridiquement contraignant en matière de réduction de GES est apte à éviter la distorsion de concurrence, à poser les jalons d'une politique de développement durable cohérente et pertinente et à éviter la simple délocalisation des sources d'émission. En effet, le cavalier seul de l'Europe, outre à accélérer la désindustrialisation du continent, a un effet bénéfique limité, voire inexistant, sur la réduction mondiale des GES.

La Chambre de Commerce déplore que le SCEQE demeure un système qui récompense largement la « non-production », bien-sûr de GES, mais également, de façon indirecte, la « non-production » de produits industriels pourtant nécessaires au bon fonctionnement des économies nationales des Etats membres. L'évincement des activités industrielles en Europe et au Luxembourg n'aura pas seulement des effets socio-économiques néfastes directs mais également indirects (entreprises et emplois en amont en aval des activités industrielles).

Etant donné que la directive 2009/29/CE prévoit qu'à compter de 2013 la mise aux enchères des quotas d'émission intégrale sera la règle pour le secteur de l'électricité, qui a la « *possibilité de répercuter la hausse du coût du CO₂* ⁷ », il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que les secteurs industriels et productifs de l'économie à forte intensité d'énergie auront directement à en subir les conséquences à travers un coût plus élevé pour l'électricité utilisée dans le processus de production. Il s'agit d'un véritable dilemme où les producteurs d'électricité pourraient être amenés à augmenter leurs tarifs et où les autres secteurs - notamment en absence de mesures compensatoires appropriées - en subiraient de plein fouet les surcoûts sans être en mesure de les répercuter, à leur tour, sur leurs clients finals étant donné qu'il s'agit, en général, de secteurs industriels soumis à une forte concurrence internationale.

Dans l'articulation et le pilotage du SCEQE dans les autres secteurs concernés (hors production d'électricité), il convient absolument d'éviter que la sortie de l'Europe, en général, et du Luxembourg, en particulier, d'activités productives intensives en matière de consommation d'électricité soit une « alternative » réelle ; que cette alternative soit volontaire ou induite. Dans ce contexte, la directive 2009/29/CE énonce que « *les Etats membres peuvent estimer nécessaire de compenser temporairement certaines installations qui ont été considérées comme exposées à un risque significatif de fuite de carbone pour les coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité* ⁸ ». Le projet de loi sous rubrique, dans son article 16 paragraphe 5, rappelle que de telles mesures financières compensatoires peuvent être prises au Luxembourg, sans pour autant fournir des explications étayées à leur égard. Il aurait été nécessaire, aux yeux de la Chambre de Commerce, de préciser davantage les modalités exactes applicables à ce cas de figure.

⁷ Voir considérant n° 19 de la directive 2009/29/CE.

⁸ Voir considérant n° 27 de la directive 2009/29/CE.

Aux yeux de la directive 2009/29/CE « *il importe que la diminution annuelle (de la quantité maximale de quotas de GES à délivrer pour l'ensemble de l'Union européenne) soit égale à 1,74% des quotas délivrés par les Etats membres en vertu des décisions de la Commission concernant les plans nationaux d'allocation pour la période 2008-2012, de manière à ce que le système communautaire contribue, dans des conditions économiquement acceptables, au respect de l'engagement pris par la Communauté de réduire ses émissions globales d'au moins 20% d'ici à 2020⁹* ». Si la Chambre de Commerce salue le fait que, d'ici à l'horizon 2020, les entreprises auront une certaine sécurité de planification de leurs investissements, elle s'interroge également sur ce qu'il adviendra après 2020. En l'occurrence, les entreprises devraient avoir un horizon de planification plus important afin de pouvoir prendre leurs décisions d'allocation de ressources et d'établissement de leurs activités productives en parfaite connaissance de cause. L'insécurité qui règne au-delà de l'année 2020 a le potentiel de réduire la propension à investir des entreprises à court et à moyen termes et, partant, compromet la genèse d'activités industrielles nouvelles et, de façon plus générale, la nécessaire diversification de l'appareil de production luxembourgeois. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités nationales à continuer à œuvrer en faveur d'un accord international contraignant, assorti de cibles de réduction d'application mondiale et fixées suffisamment longtemps à l'avance afin de pouvoir offrir une importante sécurité de planification des investissements industriels en Europe, en général, et au Luxembourg, en particulier. S'il s'avérait qu'à l'horizon 2020, l'Union européenne était toujours isolée sur le plan international, les autorités communautaires devraient s'abstenir de définir de nouvelles cibles de réduction au-delà de cette date.

Au titre de la directive 2009/29/CE, un secteur ou sous-secteur peut être considéré comme « *exposé à un risque important de fuite de carbone* ». En 2013 et chaque année suivante jusqu'en 2020, les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures d'exécution harmonisées communautaires. La liste de ces secteurs ou sous-secteurs concernés, quoi que déterminée par la Commission tous les 5 ans en application de l'article 10bis, paragraphe 13 de la directive 2009/29/CE, l'est seulement « *après un échange de vues du Conseil européen* ». La Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités luxembourgeoises d'être à l'écoute des exploitants d'installations luxembourgeoises couvertes par le SCEQE, ainsi que des organisations représentant leurs intérêts, lorsque ces derniers estiment que les conditions d'exposition à un risque significatif de fuite de carbone sont remplies et, dans une deuxième étape, de faire part de cette appréciation à l'occasion du Conseil européen précédant la détermination de la liste par les soins de la Commission.

Dans le même esprit, la Chambre de Commerce recommande aux autorités nationales de mettre en œuvre, de façon proactive, les dispositions prévues à l'article 10bis, paragraphe 13, 2^e alinéa de la directive qui énonce que « *chaque année, la Commission peut, de sa propre initiative ou sur requête d'un État membre, ajouter un secteur ou un sous-secteur à la liste visée au premier alinéa (...) à la suite d'une évolution qui a eu une incidence notable sur les activités du secteur ou du sous-secteur* ».

Dans son avis, la Chambre de Commerce revient également brièvement sur les prix des quotas d'émission de GES sous-jacents au SCEQE. L'objectif même du système, qui consiste à donner un prix au carbone, est d'internaliser des coûts environnementaux externes dans le coût de revient des opérations d'installations émettant des gaz à effet de serre. Il s'agit d'un instrument dit « basé sur le marché » dont l'objectif est de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement

⁹ Voir considérant n° 13 de la directive 2009/29/CE.

efficaces et performantes. Or, un tel instrument basé sur le marché ne peut, par définition, fonctionner que pour autant que les forces du marché déterminent le prix de la tonne de CO₂. Or, la Chambre de Commerce se doit de constater certaines velléités, au niveau européen, de remettre en question le prix du carbone qui ressort de l'offre et de la demande de quotas d'émission et d'intervenir politiquement sur le marché afin d'augmenter artificiellement le prix du carbone¹⁰. L'argument le plus souvent invoqué à cet égard consiste à vouloir accélérer, ainsi, la transition vers une économie moins dépendante du carbone.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle façon de procéder risque toutefois de dénaturer le SCEQE, dont l'objectif, au sens de la directive 2003/87/CE qui l'avait institué, est de « *favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes*¹¹ ». L'objectif n'a pas été, en l'occurrence, de rentabiliser une technologie alternative donnée à travers un coût déterminé du prix du carbone - qui plus est potentiellement influencé par une décision politique - qui rendrait la technologie de départ obsolète car elle ne serait plus rentable. Le SCEQE a été mis en œuvre afin de donner aux acteurs concernés une possibilité d'atteindre leurs objectifs de réduction de GES dans des conditions économiquement viables. Toute intervention politique visant à « détricoter » l'instrument basé sur le marché que constitue le SCEQE met à mal la crédibilité du système et mine davantage l'avenir industriel de l'Union européenne. En l'occurrence, la mise en œuvre du SCEQE doit donner lieu à un « prix économique » de la tonne de carbone, et non pas à un « prix politique ».

Dans le même ordre d'idées, la Chambre de Commerce juge peu productive la juxtaposition, au sein des entreprises couvertes par le SCEQE, du système posé par la directive SCEQE avec les cadres communautaires applicables en matière d'énergies renouvelables¹² et d'efficacité énergétique¹³. S'il a été dûment établi, au moment de la mise en place du système des quotas d'émissions, que cet instrument serait le plus apte à contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des GES dans le secteur industriel dans des conditions économiquement efficaces et performantes, il semble peu cohérent de greffer d'autres instruments sur la réglementation SCEQE applicable, de toutes façons, dans le chef de ces mêmes entreprises.

La Chambre de Commerce tient à saluer que les auteurs du projet de loi n'aient pas prévu de transposer l'article 24 - facultatif - de la directive 2003/87/CE, tel que cet article est modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 25 de la directive 2009/29/CE, et qui prévoit les procédures pour l'inclusion unilatérale, par un Etat membre, d'activités et de gaz à effet de serre supplémentaires. Or, dans le même ordre d'idée, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas explicité leur choix de ne pas transposer l'article 1^{er}, paragraphe 28 de la directive 2009/29/CE, qui modifie l'article 27 de la directive 2003/87/CE et qui donne la possibilité, aux Etats membres, d'exclure des petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes à celles posées par le SCEQE. En effet, les Etats membres peuvent exclure du système communautaire, après avoir consulté

¹⁰ Voir, par exemple : Euractiv : « Les eurodéputés veulent intervenir sur le prix du carbone », <http://www.euractiv.fr/eurodeputes-veulent-intervenir-prix-carbone-article>, décembre 2011 ou : Parlement européen : « Accélérer la transition vers une économie à faible intensité de carbone » <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20120130IPR36510/html/Acc%C3%A9l%C3%A9rer-la-transition-vers-une-%C3%A9conomie-%C3%A0-faible-intensit%C3%A9-de-carbone> janvier 2012.

¹¹ Article 1^{er} de la directive 2003/87/CE.

¹² Voir notamment la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

¹³ Voir notamment la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

l'exploitant, les installations qui ont déclaré à l'autorité compétente des émissions inférieures à 25.000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 MW et qui, notamment, font l'objet de mesures qui permettront d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes. Il aurait pu s'avérer utile de garder la flexibilité, dans le texte de loi portant transposition de la directive 2009/29/CE, de prévoir cette possibilité d'exclusion au cas par cas.

Concernant l'article 12 du projet de loi, aux yeux de la Chambre de Commerce, les ajoutes de texte effectuées, par rapport au texte de la directive, par les auteurs du projet de loi ne peuvent guère être considérées comme des simples « précisions » permettant de « clarifier » les dispositions concernées de la directive 2009/29/CE comme l'indiquent pourtant les auteurs. En l'occurrence, il s'agit de contraintes additionnelles qu'incombent aux exploitants luxembourgeois en cas de modification de leurs installations. Ainsi, les auteurs dérogent de manière flagrante au principe de transposition « toute la directive, rien que la directive » qui, d'après les auteurs mêmes, « *s'impose tout particulièrement à la présente matière*¹⁴ ».

Le paragraphe 3 de l'article 15 du projet de loi est relatif à l'affectation des recettes de la mise aux enchères des quotas d'émission de GES et a pour objet de transposer l'article 1^{er}, paragraphe 11, point 3 de la directive 2009/29/CE. La directive énonce notamment à cet égard que « *les Etats membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas* » tout en imposant qu'une quote-part d'au moins 50 % du produit de la mise aux enchères des quotas doit être utilisée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, s'adapter aux conséquences du changement climatique, financer des activités de recherche et de développement dans le domaine de la réduction des émissions et de l'adaptation à l'évolution du climat, développer les énergies renouvelables, etc.

Or, le premier alinéa de l'article 15, paragraphe 3, du projet de loi est introduit en énonçant que les « *recettes de la mise aux enchères sont portées directement en recette au budget de l'Etat* ». La Chambre de Commerce s'interroge, à cet égard, si une telle façon de procéder est cohérente et répond à l'esprit de la directive 2009/29/CE. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait - notamment pour la partie minimale de 50% des recettes issues de la mise aux enchères devant obligatoirement être affectée à des mesures pertinentes de protection du climat citées par la directive - de prévoir une affectation non pas au budget de l'Etat, mais bien au Fonds climat et énergie (anciennement : Fonds pour les mécanismes de Kyoto). De surcroît, étant donné le principe général de non-affectation des recettes, la Chambre de Commerce s'interroge s'il était même légalement possible de porter les recettes de la mise aux enchères directement au budget pour, ensuite, en affecter une quote-part d'au moins 50% à un ensemble de dépenses bien déterminées.

La Chambre de Commerce estime en outre que ce pourcentage devant être affecté à des fins environnementaux et de politique énergétique devrait être sensiblement plus élevé que les 50% prévus. Ainsi, il serait imaginable d'affecter 50% à un ou plusieurs des vecteurs d'investissements pertinents cités à l'article 1^{er}, paragraphe 11, point 3 de la directive 2009/29/CE et les 50% restants à des mesures nationales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de promotion des énergies renouvelables sur le sol national, de promotion de l'efficacité énergétique au Luxembourg ou encore au titre du financement du recours aux instruments flexibles en vertu du protocole de Kyoto. D'une manière générale, aux yeux de la Chambre de Commerce, il est à éviter qu'une quote-part, aussi insignifiante soit-elle, soit détournée de sa destination initiale, c'est-à-dire la

¹⁴ Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

contribution à l'atteinte d'un développement durable, des objectifs climatiques communautaires et luxembourgeois ou du développement d'une filière éco-technologique performante sur le sol luxembourgeois, et concoure, au contraire, au financement de dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration publique luxembourgeoise.

L'article 31 du projet de loi, quant à lui, propose de déroger aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services de l'Etat et autorisant le ministre ayant l'environnement dans ses attributions d'engager deux fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur. La Chambre de Commerce ne critique pas *per se* la nécessité éventuelle de renforcer le personnel de l'Administration de l'environnement afin d'assurer la mise en œuvre effective du projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce s'interroge cependant quant au bien-fondé d'un tel procédé : dans la mesure où la directive 2009/29/CE a été adoptée en date du 23 avril 2009 et que le délai de transposition, à savoir le 31 décembre 2012, était connu depuis cette date, ces besoins de recrutement additionnels auraient dû être prévus dans le projet de loi budgétaire initial pour l'exercice 2012.

A titre subsidiaire, la Chambre de Commerce s'interroge dans quelle mesure, alors que la volonté affichée des auteurs du projet de loi est de transposer cette directive selon le principe de « toute la directive, rien que la directive », les autorités n'ont pas transposé trop de considérations techniques applicables dans le seul chef des instances communautaires. Cette réserve concerne certains passages des articles 13, 14, 15, 16, 18 et 25 du projet de loi (cf. commentaire des articles ci-après). La Chambre de Commerce, tout en proposant des reformulations de texte permettant d'alléger significativement le texte du projet de loi sous avis, estime que les auteurs auraient probablement pu s'acquitter du devoir de la transposition de nombreuses dispositions de la directive 2009/29/CE, qui concernent les autorités communautaires et non pas les Etats membres, en prévoyant un renvoi approprié à la directive.

En guise de conclusion, la Chambre de Commerce émet un avis globalement défavorable quant à la transposition de la directive 2009/29/CE à travers le projet de loi sous rubrique. La directive, en ce qui la concerne directement, a le potentiel d'accélérer la désindustrialisation de l'Union européenne et sa mise en œuvre au Luxembourg ne contribuera pas à renforcer l'appareil productif luxembourgeois.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Appréciation du projet de loi

	Incidence du projet de loi
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	0

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Considérations générales

De manière générale, la Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle souscrit entièrement aux objectifs de l'Union européenne et du Gouvernement en matière de développement durable et donc à l'encadrement international des émissions de gaz à effet de serre. Or, dans ce contexte, elle rappelle que toute réglementation, apte à éviter des délocalisations, la fuite de carbone ou bien les distorsions de concurrence, se doit d'être dûment négociée dans un cadre international approprié. Une nouvelle extension des activités couvertes par l'encadrement communautaire en matière d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre aura pour conséquence un nouvel isolement de l'Europe par rapport aux tendances internationales et, partant, entraînera une nouvelle perte de compétitivité de l'industrie européenne à l'échelle mondiale, et ce à un niveau d'émission global inchangé, voire supérieur, suite aux possibles délocalisations d'activités productives.

Les dernières conférences climatiques mondiales se sont soit soldées par un échec (Copenhague fin 2009), soit ont atteint des résultats pour le moins partiels ou modestes (Cancun fin 2010 et Durban fin 2011). Or, seul un accord juridiquement international contraignant en matière de réduction de GES est apte à éviter la distorsion de concurrence, à poser les jalons d'une politique de développement durable cohérente et pertinente et à éviter la simple délocalisation des sources d'émission. En effet, le cavalier seul de l'Europe, outre à accélérer la désindustrialisation du continent, a un effet bénéfique limité, voire inexistant, sur la réduction mondiale des GES. Or, le développement durable est, par définition, un problème mondial pour lequel des solutions négociées dans un cadre approprié, c'est-à-dire global, s'imposent. Ceci est notamment le cas pour la dimension écologique du développement durable, et ce singulièrement pour éviter la fuite de carbone vers des zones géographiques moins réglementées. En l'occurrence, est-il bénéfique pour le climat mondial et la concentration planétaire de GES dans l'atmosphère que des installations performantes et technologiquement à la pointe situées en Europe soient délocalisées vers des régions où la réglementation environnementale est moins contraignante et sévère et, qui plus est, si les produits issus de la production extra-européenne doivent ensuite être transportés pour être réimportés en Europe pour desservir les marchés nationaux et régionaux ?

En termes économiques, le blocage dans les discussions internationales s'apparente à une situation dite de « dilemme du prisonnier » : les parties prenantes, c'est-à-dire les Etats représentés individuellement, auraient, *a priori*, tout intérêt à coopérer afin de, par exemple, réduire mondialement les émissions de gaz à effet de serre, mais l'attrait de gains potentiels, du moins à court terme, que chaque Etat croît pouvoir dégager au dépens de ses homologues, a toutes les chances de les pousser collectivement vers une solution sous-optimale à long terme, mais potentiellement bénéfique à court terme. Au centre de ce « jeu » se trouvent notamment la Chine (21% des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale), les Etats-Unis (20%) et l'Union européenne (14%). Il est toutefois à noter que l'UE des 15 émet 40% moins de gaz à effet de serre que les Etats-Unis avec un produit intérieur brut (PIB) d'environ 10% supérieur et une population supérieure d'environ 20%. L'Inde et la Russie, par exemple, ne comptent « que » pour 10 % des émissions mondiales. Or, de par l'évolution effrénée de ces économies, couplée aux efforts de réduction manifestes entrepris en Europe, ces grandes tendances mondiales sont toutefois appelées à se modifier de façon substantielle.

La directive 2009/29/CE à transposer fait suite à l'extension du SCEQE à l'aviation internationale à travers la directive 2008/101/CE. L'inclusion de l'aviation, notamment dans le chef d'opérateurs aériens implantés en dehors de l'Union européenne pour autant que ces opérateurs desservent des aéroports situés dans l'Union, est le dernier exemple en date d'une politique européenne irréflectie et myope qui a tout le potentiel de provoquer des mesures de rétorsion au niveau international ; des sanctions financières ou commerciales à l'encontre de l'Europe de la part d'Etats extracommunautaires qui se sentent lésés par la décision unilatérale de l'UE de vouloir imposer un prix du carbone à leurs opérateurs aériens. La Chambre de Commerce regrette que l'UE continue dans cette voie d'isolement des grandes tendances internationales en matière de protection du climat. En sus, l'Europe a échoué à plusieurs reprises à vouloir « imposer » sa façon de procéder aux partenaires internationaux lors des conférences climatiques internationales. En effet, la question mérite d'être posée si l'approche poursuivie par l'Europe n'est pas contreproductive dans la mesure où elle réglemente les émissions de GES émanant de différents secteurs d'activités *ex-ante* pour ensuite vouloir imposer son approche aux pays extracommunautaires - une tactique hasardeuse qui, pour le moins, se solde régulièrement par un échec cuisant.

La Chambre de Commerce déplore que le SCEQE demeure un système qui récompense largement la « non-production », bien-sûr de gaz à effet de serre, mais également, de façon indirecte, la « non-production » de produits industriels pourtant nécessaires au bon fonctionnement des économies nationales des Etats membres. Plus les activités industrielles, voire aériennes, seront évincées ou délocalisées, mieux l'Europe pourra s'approprier la casquette d'élève modèle en matière de réduction de GES au niveau international. Or, une telle approche n'est ni honnête, ni réaliste. L'atteinte des objectifs climatiques autoproclamés de l'UE ne peut pas avoir lieu à travers la simple délocalisation des sources d'émission. De surcroît, il convient de rappeler dans ce contexte que les activités concernées dans un premier chef sont les activités industrielles. Leur évincement n'aura pas seulement des effets socio-économiques néfastes directs (pertes d'emplois souvent moins qualifiés, fermetures d'usines, réduction de bases imposables, etc.), mais également indirects (activités d'entreprises et notamment de PME en amont et en aval des activités productives).

La Chambre de Commerce est d'avis que les retombées du SCEQE, depuis sa mise en œuvre concrète en 2005, demeurent modestes à l'heure actuelle, et ce notamment en termes de nouvelles activités implantées en Europe. La production d'énergies renouvelables, par exemple, progresse bien plus dynamiquement dans certains pays extracommunautaires qu'au sein de l'UE.

Etant donné que la directive 2009/29/CE, et par conséquent le projet de loi sous avis, prévoient qu'à compter de 2013 la mise aux enchères des quotas d'émission intégrale sera la règle pour le secteur de l'électricité, qui a la « *possibilité de répercuter la hausse du coût du CO₂* ¹⁵ », il semble évident aux yeux de la Chambre de Commerce que les secteurs industriels et productifs de l'économie à forte intensité d'énergie auront directement à en subir les conséquences à travers un coût plus élevé pour l'électricité utilisée dans le processus de production. Dans ce contexte, la directive 2009/29/CE énonce toutefois que « *les Etats membres peuvent estimer nécessaire de compenser temporairement certaines installations qui ont été considérées comme exposées à un risque significatif de fuite de carbone pour les coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité* ¹⁶ ». Le projet de loi sous rubrique, dans son article 16 paragraphe 5, rappelle que de telles mesures financières compensatoires peuvent être prises au Luxembourg, sans pour autant fournir des explications étayées à leur égard. Il aurait été nécessaire, aux yeux de la Chambre de Commerce, de préciser davantage les modalités exactes applicables à ce cas de figure.

Toujours dans le contexte de la mise aux enchères intégrale des quotas dans le domaine de l'électricité dès 2013 (sauf dans le contexte du chauffage urbain ainsi qu'au niveau de la cogénération à haut rendement), il est créé en quelque sorte un système à deux vitesses : la production d'électricité est dotée d'un calendrier de mise aux enchères (par opposition aux quotas gratuits) rigoureusement plus expéditif que les autres secteurs d'activité couverts par le SCEQE. En effet, pour les autres secteurs couverts, est mis en place un système transitoire en vertu duquel la quantité de quotas délivrés à titre gratuit en 2013 représente 80% de la quantité correspondant au pourcentage des émissions globales de la Communauté pendant la période 2005-2007 imputable aux installations concernées, en proportion de la quantité annuelle totale de quotas pour l'ensemble de la Communauté. Par la suite, l'allocation de quotas à titre gratuit diminue chaque année d'une quantité égale, pour atteindre 30% de quotas gratuits à compter de 2020.

Les producteurs d'électricité auront la possibilité, comme la Chambre de Commerce le rappelle *supra*, de répercuter la hausse du coût du CO₂ sur les tarifs. L'ajustement dans le chef des producteurs d'électricité, à travers le « phasing out » expéditif des quotas gratuits, sera certes abrupte, mais il est peu probable que ce secteur en subisse effectivement les coûts additionnels à titre isolé mais, au contraire, les répercute en grande partie, voire intégralement, dans les prix de vente de l'électricité et ce indépendamment des sources de production mises en oeuvre. Il s'agit d'un véritable dilemme où les producteurs d'électricité pourraient être amenés à augmenter leurs tarifs et où les autres secteurs - notamment en absence de mesures compensatoires appropriées - en subiraient de plein fouet les surcoûts sans nécessairement être en mesure de les répercuter, à leur tour, sur leurs clients finals étant donné qu'il s'agit, en général, de secteurs d'activités industrielles soumis à une forte concurrence internationale. Dans l'articulation et le pilotage du SCEQE dans les autres secteurs concernés (hors production d'électricité), il convient absolument d'éviter que la sortie de l'Europe d'activités productives intensives en matière de consommation d'électricité soit une « alternative » réelle ; que cette alternative soit volontaire ou induite.

Aux yeux de la directive 2009/29/CE « *il importe que la diminution annuelle (de la quantité maximale de quotas de GES à délivrer pour l'ensemble de l'Union) soit égale à 1,74% des quotas délivrés par les Etats membres en vertu des décisions de la Commission concernant les plans nationaux d'allocation pour la période 2008-2012, de manière à ce que le système communautaire contribue, dans des conditions économiquement acceptables, au respect de l'engagement pris par la Communauté de réduire ses émissions globales d'au*

¹⁵ Voir considérant n° 19.

¹⁶ Voir considérant n° 27.

moins 20% d'ici à 2020¹⁷ ». Si la Chambre de Commerce salue le fait que, d'ici à l'horizon 2020, les entreprises auront une certaine sécurité de planification de leurs investissements, elle s'interroge également sur ce qu'il adviendra après 2020. En l'occurrence, les entreprises devraient avoir un horizon de planification plus important afin de pouvoir prendre leurs décisions d'allocation de ressources et d'établissement de leurs activités productives en parfaite connaissance de cause. L'insécurité qui règne au-delà de l'année 2020 a le potentiel de réduire la propension à investir des entreprises à court et à moyen termes et, partant, compromet la genèse d'activités industrielles nouvelles et, de façon plus générale, la nécessaire diversification de l'appareil de production luxembourgeois. Ainsi, la Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités nationales à continuer à œuvrer en faveur d'un accord international contraignant, assorti de cibles de réduction d'application mondiale et fixées suffisamment longtemps à l'avance afin de pouvoir offrir une importante sécurité de planification des investissements industriels en Europe, en général, et au Luxembourg, en particulier. S'il s'avérait toutefois qu'à l'horizon 2020, l'Union européenne était toujours isolée sur le plan international, les autorités communautaires devraient s'abstenir de définir de nouvelles cibles de réduction au-delà de cette date.

L'Europe devrait offrir un cadre réglementaire qui récompense des productions performantes et qui soit neutre par rapport aux variations des niveaux de production. Rappelons que l'idée d'un système de plafonnement et d'échange de quotas de GES (« *cap and trade* »), doté d'une réduction progressive des quotas disponibles, consiste à stimuler les améliorations des performances, sinon à renchérir les produits industriels concernés lorsque les améliorations de performance ne suivent plus le rythme de la réduction des quotas ou lorsque ces améliorations deviennent de plus en plus chères. Or, la deuxième option de la hausse des prix reflétant le coût de la réduction du CO₂ est inconcevable dans un contexte où les concurrents non-européens n'attendent qu'à reprendre les marchés en question. Dès lors, une fois les améliorations de performances moins coûteuses réalisées, les producteurs européens se retrouveront dans une logique de réduction des productions pour répondre aux exigences du système.

La Chambre de Commerce voudrait également revenir brièvement sur les prix des quotas d'émission de GES sous-jacents au SCEQE. L'objectif même du système, qui consiste à donner un prix au carbone, est d'internaliser des coûts environnementaux externes dans le coût de revient des opérations d'installations émettant des gaz à effet de serre. Il s'agit d'un instrument dit « basé sur le marché » dont l'objectif est de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Or, un tel instrument basé sur le marché ne peut, par définition, fonctionner que pour autant que les seules forces du marché déterminent le prix de la tonne de CO₂. Or, la Chambre de Commerce se doit de constater certaines velléités, au niveau européen, de remettre en question le prix du carbone qui ressort de l'offre et de la demande de quotas d'émission et d'intervenir politiquement sur le marché afin d'augmenter artificiellement le prix du carbone¹⁸. L'argument le plus souvent invoqué à cet égard consiste à vouloir accélérer, ainsi, la transition vers une économie moins dépendante du carbone.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle façon de procéder risque toutefois de dénaturer le SCEQE, dont l'objectif, au sens de la directive 2003/87/CE qui l'avait institué, est de « *favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions*

¹⁷ Voir considérant n° 13.

¹⁸ Voir, par exemple : Euractiv : « Les eurodéputés veulent intervenir sur le prix du carbone », <http://www.euractiv.fr/eurodeputes-veulent-intervenir-prix-carbone-article>, décembre 2011 ou : Parlement européen : « Accélérer la transition vers une économie à faible intensité de carbone » <http://www.europarl.europa.eu/news/fr/pressroom/content/20120130IPR36510/html/Acc%C3%A9l%C3%A9rer-la-transition-vers-une-%C3%A9conomie-%C3%A0-faible-intensit%C3%A9-de-carbone> janvier 2012.

*économiquement efficaces et performantes*¹⁹». L'objectif n'a pas été, en l'occurrence, de rentabiliser une technologie alternative donnée à travers un coût déterminé du prix du carbone - qui plus est potentiellement influencé par une décision politique - qui rendrait la technologie de départ obsolète car elle ne serait plus rentable. Le SCEQE a été mis en œuvre afin de donner aux acteurs concernés une possibilité d'atteindre leurs objectifs de réduction de GES dans des conditions économiquement viables. Toute intervention politique visant à « détricoter » l'instrument basé sur le marché que constitue le SCEQE met à mal la crédibilité du système et mine davantage l'avenir industriel de l'Union européenne. En l'occurrence, la mise en œuvre du SCEQE doit donner lieu à un « prix économique » de la tonne de carbone, et non pas à un « prix politique ».

Dans le même ordre d'idée, la Chambre de Commerce juge peu productif la juxtaposition, au sein des entreprises couverts par le SCEQE, du système posé par la directive SCEQE avec les cadres communautaires applicables en matière d'énergies renouvelables²⁰ et d'efficacité énergétique²¹. S'il a été dûment établi, au moment de la mise en place du système des quotas d'émissions, que cet instrument serait le plus apte à contribuer à l'atteinte des objectifs de réduction des GES dans le secteur industriel dans des conditions économiquement efficaces et performantes, il semble peu cohérent de greffer d'autres instruments sur la réglementation SCEQE applicable, de toute façon, dans le chef de ces mêmes entreprises.

Afin de conclure la présente partie de son avis, la Chambre de Commerce tient à saluer que les auteurs du projet de loi n'aient pas prévu de transposer l'article 24 - facultatif - de la directive 2003/87/CE, tel que cet article est modifié par l'article 1^{er}, paragraphe 25 de la directive 2009/29/CE, et qui prévoit les procédures pour l'inclusion unilatérale, par un Etat membre, d'activités et de gaz supplémentaires. Or, dans le même ordre d'idée, la Chambre de Commerce se demande pourquoi les auteurs du projet de loi n'ont pas explicité leur choix de ne pas transposer l'article 1^{er}, paragraphe 28 de la directive 2009/29/CE, qui modifie l'article 27 de la directive 2003/87/CE et qui donne la possibilité, aux Etats membres, d'exclure des petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes à celles prévues par le SCEQE. En effet, les Etats membres peuvent exclure du système communautaire, après avoir consulté l'exploitant, les installations qui ont déclaré à l'autorité compétente des émissions inférieures à 25.000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone, et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 MW et qui, notamment, font l'objet de mesures qui permettront d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes. Il aurait pu s'avérer utile de garder la flexibilité, dans le texte de loi portant transposition de la directive 2009/29/CE, de prévoir cette possibilité d'exclusion au cas par cas.

De même, les auteurs du projet de loi ne se sont pas positionnés, ni dans le projet de texte soumis à l'avis de la Chambre de Commerce, ni dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, quant à la pertinence éventuelle des dispositions prévues à l'article 10 quater de la directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive 2009/29/CE, et qui prévoit une option d'allocation transitoire de quotas gratuits pour la modernisation de la production d'électricité.

¹⁹ Article 1^{er} de la directive 2003/87/CE.

²⁰ Voir notamment la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

²¹ Voir notamment la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'efficacité énergétique et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

Commentaire des articles

Concernant l'article 1^{er} du projet de loi

L'article 1^{er} ajoute à la loi modifiée du 23 décembre 2004 l'alinéa suivant : « *La présente loi prévoit également des réductions plus importantes des émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les niveaux de réduction qui sont considérés comme scientifiquement nécessaires pour éviter un changement climatique dangereux* ». Etant donné que la disposition en question ne revêt aucun caractère normatif particulier, et afin d'alléger le texte de loi régissant le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre au niveau national, la Chambre de Commerce propose de biffer l'article en question.

Concernant l'article 7 du projet de loi

L'article en question propose une modification à l'article 5sexies de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. Il s'agit d'un renvoi à un règlement de la Commission, que cette dernière aurait dû prendre avant le 31 décembre 2011, à savoir un règlement relatif à la surveillance et à la déclaration des émissions dans le domaine de l'aviation.

Etant donné que le règlement n'était pas encore adopté au moment de la rédaction du projet de loi, ni au moment de la finalisation du présent avis, les auteurs du projet de loi proposent le référencement suivant audit règlement : « (...) *règlement communautaire relatif à la surveillance et la déclaration des émissions, tel que visé à l'article 14 de la directive 2003/87/CE* ».

La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs du projet de loi sur le fait que l'article 14 de la directive 2003/87/CE a été modifié de plein droit par le biais de l'article 1^{er}, paragraphe 17 de la directive 2009/29/CE. Ainsi, afin d'éviter toute confusion, il incomberait aux auteurs du projet de loi d'effectuer la référence au règlement européen de la manière suivante : « (...) *règlement communautaire relatif à la surveillance et la déclaration des émissions, tel que visé à l'article 14 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée par la directive 2009/29/CE* ».

Concernant l'article 9 du projet de loi

L'article 9 du projet de loi propose une transposition partielle de l'article 1^{er}, paragraphe 5 de la directive 2009/29/CE. Il est précisé qu' « (...) *aucune installation n'a le droit d'exercer une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation délivrée par le ministre (ayant l'environnement dans ses attributions) conformément aux articles 7 et 8 de la présente loi (...)* ». Cette transposition est incomplète dans le sens où la directive à transposer prévoit, en son article 1^{er}, paragraphe 5, une référence aux articles 24 (procédures pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires) et 27 (exclusion de petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes).

Faisant suite aux développements *supra* (cf. « considérations générales »), portant sur la création d'une base légale pour la possible application, au Luxembourg, du principe d'exclusion des petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes, la Chambre de Commerce juge nécessaire un renvoi aux dispositions en question. Ainsi, l'article 9 du projet de loi sous avis devrait prendre la teneur suivante : « (...) *aucune installation n'a le droit d'exercer une activité visée à l'annexe I entraînant des émissions spécifiées en relation avec cette activité, à moins que son exploitant ne détienne une autorisation délivrée par le*

ministre conformément aux articles 7 et 8 de la présente loi, ou que l'installation ne soit exclue du système communautaire conformément aux dispositions de l'article 27 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée ».

Concernant les articles 10 et 11 du projet de loi

A l'instar du commentaire de l'article 7 du projet de loi, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs de revoir le référencement au règlement communautaire relatif à la surveillance et la déclaration des émissions tel que visé à l'article 14 de la directive 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive 2009/29/CE.

Concernant l'article 12 du projet de loi

D'après le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, l'article 12 du projet de loi, relatif aux changements concernant les installations tombant sous le champ d'application du SCEQE, et par rapport au texte à transposer, « (...) *introduit une série de précisions ayant notamment pour objet de clarifier les dispositions en question et partant de faciliter leur mise en œuvre* ».

Les ajoutes par rapport à l'article 1, paragraphe 8 de la directive 2009/29/CE - que l'article 12 du projet de loi se propose de transposer - sont reprises en gras dans la citation qui suit : « **Au moins deux mois à l'avance, l'exploitant informe le ministre de tous changements prévus en ce qui concerne la nature, le fonctionnement de l'installation, ou toute extension ou réduction importante de sa capacité, susceptibles de nécessiter une actualisation de l'autorisation d'émettre des gaz à effet de serre et de la date prévisible à laquelle auront lieu les changements. Le cas échéant, le ministre actualise l'autorisation et tient compte de tout changement réellement effectué. En cas de changement de l'identité de l'exploitant de l'installation, le ministre met à jour l'autorisation pour y faire figurer le nom et l'adresse du nouvel exploitant. L'exploitant communique au ministre au plus tard pour le 31 décembre de chaque année toute cessation partielle des activités d'une installation** ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, ces ajoutes ne peuvent guère être considérées comme des simples « précisions » permettant de « clarifier » les dispositions concernées de la directive 2009/29/CE. En l'occurrence, il s'agit de contraintes additionnelles qui incombent aux exploitants luxembourgeois en cas de modification de leurs installations. Ainsi, les auteurs dérogent de manière flagrante au principe de transposition « toute la directive rien que la directive » qui, d'après les auteurs mêmes, « *s'impose tout particulièrement à la présente matière*²² ». Afin de garantir une transposition fidèle et dans un but d'éviter qu'incombent davantage de contraintes aux exploitants luxembourgeois d'installations tombant sous le champ d'application du SCEQE qu'à leurs concurrents européens, la Chambre de Commerce estime qu'il importe de supprimer des passages cités en gras ci-avant.

Concernant l'article 13 du projet de loi

L'article en question, qui modifie l'article 10 de la loi modifiée du 23 décembre 2004, prévoit que « *la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de l'Union à compter de 2013 diminue de manière linéaire à partir du milieu de la période 2008-2012. Cette quantité diminue d'un facteur linéaire de 1,74% par rapport au total annuel moyen de quotas délivré par les Etats membres conformément aux décisions de la Commission relatives à leurs plans nationaux d'allocation de quotas pour la période 2008-2012* ».

²² Citation issue de l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis.

La Chambre de Commerce s'interroge s'il est nécessaire, dans un texte censé devenir une loi luxembourgeoise, de prévoir des dispositions dont la mise en œuvre incombe entièrement aux autorités européennes. En l'occurrence, de par l'esprit de la directive 2009/29/CE, les plafonds d'émission nationaux sont remplacés par un plafond unique européen, et ce quota européen sera réduit linéairement chaque année de 1,74%.

La Chambre de Commerce s'interroge, dans un souci d'alléger le texte de loi tout en assurant une transposition fidèle de la directive 2009/29/CE, s'il n'est pas suffisant de prévoir, dans le projet de loi, que la quantité de quotas est déterminée « *conformément aux dispositions prévues à l'article 9 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée* ».

Concernant l'article 14 du projet de loi

En transposant l'article 1^{er}, paragraphe 10 de la directive 2009/29/CE, l'article 14 du projet de loi concerne l'adaptation de la quantité de quotas délivrée pour l'ensemble de l'Union. A l'instar des remarques formulées *supra* (cf. commentaire de l'article 13), la Chambre de Commerce s'interroge sur le bien-fondé de l'article 14 en question.

Cette remarque est davantage renforcée par le fait que les points 2 et 3 de l'article 1^{er}, paragraphe 10 de la directive 2009/29/CE, et qui concernent plus directement les installations luxembourgeoises, ont déjà fait l'objet d'une transposition par le biais du règlement grand-ducal du 1^{er} mai 2010 portant certaines modalités d'application de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre²³. Les deux autres points repris à l'article 1^{er}, paragraphe 10 de la directive 2009/29/CE, concernent les installations incluses dans le SCEQE en vertu de l'article 24 de la directive (procédures pour l'inclusion unilatérale d'activités et de gaz supplémentaires), respectivement les petites installations exclues et faisant l'objet de mesures équivalentes prévues à l'article 27 de la directive ; alors que les auteurs du projet de loi ont fait le choix de ne pas transposer ces deux articles. Cet état de fait renforce le caractère superfétatoire des dispositions prévues à l'article 14 du projet de loi. A l'instar de l'article 13, il serait suffisant, aux yeux de la Chambre de Commerce, d'effectuer un renvoi à la directive en ce qui concerne les modalités d'adaptation de la quantité de quotas délivrée pour l'ensemble de l'Union.

Ce commentaire est sans préjudice à la mise en œuvre, au Luxembourg, d'un système d'exclusion des petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes.

Concernant l'article 15 du projet de loi

L'article 15 du projet de loi concerne la mise aux enchères de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Au 1^{er} paragraphe, la Chambre de Commerce recommande de compléter le renvoi à la directive 2003/87/CE de la manière suivante : « *à compter de 2013, l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10bis et 10quater de la directive 2003/87/CE, telle que modifiée, sont mis aux enchères* ».

Le paragraphe 2 de l'article 15 du projet de loi, relatif à la ventilation entre les Etats Membres de la quantité totale de quotas mise aux enchères, concerne des modalités de calcul applicables dans le seul chef des autorités communautaires. Aux yeux de la Chambre

²³ Obligation notamment, dans le chef des exploitants d'installations énumérées à l'annexe I de la directive 2009/29/CE qui n'intégreront le SCEQE qu'à partir du 1^{er} janvier 2013, présentent des « *données d'émissions dûment étayées et vérifiées de manière indépendante* ».

de Commerce, l'intérêt de transposer ces dispositions (prévues à l'article 1^{er}, paragraphe 10, point 2 de la directive 2009/29/CE) est très faible. A titre d'illustration, est-il nécessaire de préciser, dans un texte de loi à soumettre au vote à la Chambre des Députés, que « *la part des Etats membres qui n'ont pas participé au système communautaire en 2005 est calculée en se fondant sur leurs émissions vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2007* » ou bien que « *10% de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre certains Etats membres aux fins de la solidarité et de la croissance dans l'Union* » ? La Chambre de Commerce propose, à nouveau, de procéder à un allègement du texte en remplaçant le paragraphe 2 de l'article 15 du projet de loi par le texte suivant : « *La quantité totale de quotas, qui résulte de la ventilation prévue en l'application de l'article 10, paragraphe 2 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée, est mise aux enchères* ».

Le paragraphe 3 de l'article 15 est relatif à l'affectation fixe des recettes de la mise aux enchères des quotas et a pour objet de transposer l'article 1^{er}, paragraphe 11, point 3 de la directive 2009/29/CE. La directive énonce notamment à cet égard que « *les Etats membres déterminent l'usage qui est fait du produit de la mise aux enchères des quotas* ». Une quote-part d'au moins 50 % du produit de la mise aux enchères des quotas doit être utilisée pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, s'adapter aux conséquences du changement climatique, financer des activités de recherche et de développement dans le domaine de la réduction des émissions et de l'adaptation à l'évolution du climat, développer les énergies renouvelables, etc.

Le premier alinéa de l'article 15, paragraphe 3, du projet de loi est introduit en énonçant que les « *recettes de la mise aux enchères sont portées directement en recette au budget de l'Etat* ». La Chambre de Commerce s'interroge, à cet égard, si une telle façon de procéder est cohérente et répond à l'esprit de la directive 2009/29/CE. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il conviendrait, notamment pour la partie minimale de 50% devant être affectée aux mesures pertinentes de protection du climat, de prévoir une affectation non pas au budget de l'Etat, mais bien au Fonds climat et énergie (anciennement : Fonds pour les mécanismes de Kyoto).

Ce Fonds a précisément pour objectif de contribuer au financement des mécanismes de flexibilité créés par le protocole de Kyoto ainsi que ceux prévus par la décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020. Le Fonds a également pour objet de contribuer au financement des mesures nationales afférentes qui sont mises en œuvre en vue de la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et de contribuer au financement des mesures de promotion des énergies renouvelables. Ainsi, il semblerait logique de prévoir une affectation fixe de la quote-part minimale prévue dans la directive 2009/29/CE directement au Fonds climat et énergie. La base légale du Fonds climat et énergie devrait, le cas échéant, être modifiée et complétée afin de rendre légalement possible un cofinancement de l'ensemble des projets pertinents cités à l'article 1^{er}, paragraphe 11, point 3 de la directive 2009/29/CE. Une telle manière de procéder permettrait au Fonds climat et énergie de constituer le seul outil financier pertinent dans le domaine des impératifs qui incombent au Luxembourg en vertu de ses obligations internationales en matière climatique ; que ces obligations soient de source communautaire (p.ex. système SCEQE) ou internationale (p.ex. protocole de Kyoto). N'était-ce pas précisément l'objectif des autorités nationales en procédant au changement de dénomination du « Fonds pour le financement des mécanismes de Kyoto » en « Fonds climat et énergie » à travers la loi budgétaire 2011 ?

De surcroît, étant donné le principe général de non-affectation des recettes, la Chambre de Commerce s'interroge s'il était même légalement possible de porter les recettes

de la mise aux enchères directement au budget pour, ensuite, en affecter une quote-part d'au moins 50% à un ensemble de dépenses bien déterminées.

Eu égard à l'ensemble de ces considérations, la Chambre de Commerce propose de libeller l'alinéa 1^{er} de l'article 15, paragraphe 3 du projet de loi sous rubrique de la manière suivante : « *Les recettes de la mise aux enchères sont portées ~~directement en recette au budget de l'Etat~~ au crédit du Fonds climat et énergie ».*

Le 2^e alinéa de l'article 15, paragraphe 3, du projet de loi, en transposition de la directive 2009/29/CE, énonce que « *un pourcentage minimal de 50% des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas (...) sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes (...)* ». La Chambre de Commerce s'interroge, en premier lieu, s'il ne conviendrait pas de préciser davantage cette modalité ; et ce notamment en imposant un pourcentage fixe au lieu d'un pourcentage minimal et donc potentiellement variable et non-prévisible. En second lieu, la Chambre de Commerce estime que ce pourcentage devrait être sensiblement plus élevé que les 50% prévus. Ainsi, il serait imaginable d'affecter 50% à un ou plusieurs des vecteurs d'investissements pertinents cités à l'article 1^{er}, paragraphe 11, point 3 de la directive 2009/29/CE et les 50% restants à des mesures nationales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, de promotion des énergies renouvelables sur le sol national, de promotion de l'efficacité énergétique au Luxembourg ou encore au titre du financement du recours aux instruments flexibles en vertu du protocole de Kyoto.

D'une manière générale, aux yeux de la Chambre de Commerce, il est à éviter qu'une quote-part, aussi insignifiante soit-elle, soit détournée de sa destination initiale, c'est-à-dire la contribution à l'atteinte d'un développement durable, des objectifs climatiques communautaires et luxembourgeois ou du développement d'une filière éco-technologique performante sur le sol luxembourgeois, et concoure, au contraire, au financement de dépenses de fonctionnement courantes de l'Administration publique luxembourgeoise.

A titre subsidiaire, et à l'instar du commentaire de l'article 13 ainsi que de l'article 15, paragraphe 2, la Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs du projet de loi de biffer, au niveau d'article 15, paragraphe 3, l'énumération allant du point a) au point i). Il s'agit, ici, de la liste de projets pertinents, au niveau communautaire, auquel 50% au moins des recettes tirées de la vente aux enchères de quotas doit être affectée. Le 2^e alinéa de l'article 15, paragraphe 3 du projet de loi pourrait ensuite être reformulé comme suit :

« Un pourcentage ~~minimal~~ de 50% des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas visée au paragraphe 2, y compris l'intégralité des recettes des enchères visées à l'article 10, au paragraphe 2, points b) et c) de la directive 2003/87/CE telle que modifiée, ou l'équivalent en valeur financière de ces recettes, sera utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes prévues à l'article 10, paragraphe 3, points a) à i) de la directive. Le reliquat sert au financement de mesures dans le domaine du climat et de l'énergie conformément aux modalités de financement et d'intervention régissant le Fonds climat et énergie.

Au cas où ne saurait être évité le surcoût électricité pour les secteurs ou sous-secteurs pouvant être considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone, une quote-part des recettes pourra être utilisée pour financer la compensation de ce surcoût ».

Concernant l'article 16 du projet de loi

L'article 16 du projet de loi introduit un article 11bis dans la loi modifiée du 23 décembre 2004. Y sont prévues les « *règles communautaires transitoires concernant la délivrance de quotas à titre gratuit* ».

Concernant les paragraphes 1^{er} et 2

La Chambre de Commerce estime, en premier lieu, qu'il y a un double emploi partiel concernant le principe de non-attribution de quotas gratuits pour la production d'électricité. En effet, d'après le paragraphe 1^{er}, « *aucun quota n'est délivré à titre gratuit pour la **production d'électricité**, à l'exception des cas relevant de l'article 10quater de la directive 2003/87/CE et de l'électricité produite à partir de gaz résiduels* », alors que le paragraphe 2 énonce que « *sous réserve des paragraphes 3 et 7, et sans préjudice de l'article 10quater de la directive 2003/87/CE, aucun quota n'est alloué à titre gratuit aux **producteurs d'électricité**, aux installations de captage de CO₂, aux pipelines destinés au transport de CO₂ ou aux sites de stockage de CO₂* ». Afin d'alléger le texte de loi, la Chambre de Commerce propose de supprimer le paragraphe 1^{er} et de compléter le paragraphe 2 comme suit :

« sous réserve des paragraphes 3 et 7, et sans préjudice de l'article 10quater de la directive 2003/87/CE telle que modifiée, aucun quota n'est alloué à titre gratuit aux producteurs d'électricité, à l'exception de l'électricité produite à partir de gaz résiduels, aux installations de captage de CO₂, aux pipelines destinés au transport de CO₂ ou aux sites de stockage de CO₂ ».

Concernant le paragraphe 3

Le paragraphe 3 (2 selon la Chambre de Commerce) prévoit l'exception des quotas gratuits alloués au chauffage urbain ainsi qu'à la cogénération à haut rendement « *telle que définie par la directive 2004/8/CE* ». En ce qui concerne la cogénération, la Chambre de Commerce estime qu'il convient d'effectuer le renvoi non pas à la directive 2004/8/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 concernant la promotion de la cogénération sur la base de la demande de chaleur utile dans le marché intérieur de l'énergie et modifiant la directive 92/42/CEE, mais bien au règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération, ce qui présuppose que ce règlement, qui demeure au stade de projet au moment de la finalisation du présent avis alors que le délai de transposition de la directive 2004/8/CE est fixé au 21 février 2006, soit adopté dans les meilleurs délais²⁴.

Concernant le paragraphe 4

Eu égard à la reformulation proposée ci-dessus pour le paragraphe 2 - qui deviendrait le paragraphe 1^{er} en cas de suppression de ce dernier - le paragraphe 4 (3 selon la Chambre de Commerce) serait à reformuler de la manière suivante : « *A l'exception de l'électricité produite à partir de gaz résiduels, la quantité annuelle maximale de quotas servant de base au calcul des quotas pour les installations qui ne sont pas couvertes par le paragraphe 2 1^{er} et qui ne sont pas de nouveaux entrants n'est pas supérieure à la somme prévue à l'article 10bis, paragraphe 5 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée* ». Il conviendrait, dès lors, de supprimer, au niveau du paragraphe 4 (3 selon la Chambre de Commerce) de l'article 16 du projet de loi l'énumération qui suit le premier alinéa ; ces considérations touchant l'ensemble de l'Union et dès lors l'intérêt pour le législateur luxembourgeois de les prévoir dans le texte de transposition de la directive 2009/29/CE étant très faible.

²⁴ En date du 7 octobre 2011, la Chambre de Commerce avait émis un avis exhaustif et critique à l'égard du projet de règlement grand-ducal relatif à la production d'électricité basée sur la cogénération ; voir sous : www.cc.lu; rubrique « avis & législation ».

Concernant les paragraphes 5 et 9 à 13

En transposition de l'article 1^{er}, paragraphe 12, point 5 de la directive 2009/29/CE, au paragraphe 5 (4 selon la Chambre de Commerce) de l'article 16 du projet de loi, il est énoncé que « *les dispositions qui précèdent ne préjudicient pas l'application de mesures financières en faveur des secteurs ou des sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, afin de compenser ces coûts et dès lors que ces mesures financières sont conformes aux règles en matière d'aides d'Etat en vigueur et à venir dans ce domaine* ».

En premier lieu, la Chambre de Commerce estime qu'il convient de biffer le membre de phrase « *en vigueur et à venir dans ce domaine* ». Il semble logique, aux yeux de la Chambre de Commerce, que l'appréciation de la conformité aux règles en matière d'aides d'Etat doit être effectuée eu égard aux dispositions légales et réglementaires en vigueur au moment de ladite appréciation.

En second lieu, la Chambre de Commerce estime qu'il serait utile, à ce stade, de renvoyer au moins aux paragraphes 9 (8 selon la Chambre de Commerce) et 10 (9 selon la Chambre de Commerce) de l'article 16 du projet de loi, qui définissent le critère d'exposition à un risque significatif de fuite de carbone.

Nonobstant cette remarque, la Chambre de Commerce propose, à titre résiduaire et par préférence, de regrouper l'ensemble des dispositions ayant trait aux mesures en faveur des secteurs ou sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone au sein du paragraphe 5 (4 selon la Chambre de Commerce) qui prendrait alors le libellé suivant :

« Les dispositions qui précèdent ne préjudicient pas l'application de mesures financières en faveur des secteurs ou des sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité, afin de compenser ces coûts et dès lors que ces mesures financières sont conformes aux règles en matière d'aides d'Etat ~~en vigueur et à venir dans ce domaine~~.

Un secteur ou sous-secteur est considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone conformément aux dispositions de l'article 10bis, paragraphe 15 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée²⁵. Un secteur ou sous-secteur est également considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone si les conditions énoncées à l'article 10bis, paragraphe 16 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée sont remplies²⁶.

En 2013 et chaque année suivante jusqu'en 2020, les installations des secteurs ou des sous-secteurs qui sont exposés à un risque important de fuite de carbone reçoivent une quantité de quotas gratuits représentant 100 % de la quantité déterminée conformément aux mesures d'exécution harmonisées communautaires²⁷.

²⁵ Cette disposition annulerait et remplacerait les dispositions reprises à l'article 16, paragraphe 10 du projet de loi sous rubrique.

²⁶ Cette disposition annulerait et remplacerait les dispositions reprises à l'article 16, paragraphe 11 du projet de loi sous rubrique.

²⁷ Cette disposition annulerait et remplacerait, en partie, les dispositions reprises à l'article 16, paragraphe 9 du projet de loi sous rubrique.

La liste des secteurs ou des sous-secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone est déterminée par la Commission européenne conformément à l'article 10bis, paragraphe 13 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée²⁸.

La liste des secteurs ou des sous-secteurs susmentionnée peut être complétée à l'issue d'une évaluation qualitative tenant compte, lorsque les données pertinentes sont disponibles, des critères prévus à l'article 10bis, paragraphe 17 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée²⁹. La liste visée à l'article 10bis, paragraphe 13 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée est arrêtée en tenant compte, lorsque les données pertinentes sont disponibles, des modalités prévues à l'article 10bis, paragraphe 18 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée³⁰ ».

Cette proposition de texte de la Chambre de Commerce aurait comme conséquence d'alléger substantiellement la loi devant découler du projet de loi sous avis, en permettant notamment aux auteurs de supprimer les actuels paragraphes 9 à 13 de l'article 16. Une telle approche est d'autant plus cohérente qu'il n'incombe pas aux autorités luxembourgeoises de définir si oui ou non un secteur ou sous-secteur est exposé à un risque important de fuite de carbone ; cette prérogative revenant aux autorités communautaires.

Ceci étant, la Chambre de Commerce rappelle que la liste de ces secteurs ou sous-secteurs, quoi que déterminée par la Commission tous les 5 ans en application de l'article 10bis, paragraphe 13 de la directive 2009/29/CE, l'est seulement « *après un échange de vues du Conseil européen* ». La Chambre de Commerce ne peut qu'inviter les autorités luxembourgeoises d'être à l'écoute des exploitants d'installations luxembourgeoises couvertes par le SCEQE, ainsi que des organisations représentant leurs intérêts, lorsqu'ils estiment que les conditions d'exposition à un risque significatif de fuite de carbone sont remplies et, dans une deuxième étape, de faire part de cette appréciation à l'occasion du Conseil européen précédant la détermination de la liste par les soins de la Commission.

Dans le même esprit, la Chambre de Commerce recommande aux autorités nationales de mettre en œuvre, de façon proactive, les dispositions prévues à l'article 10bis, paragraphe 13, 2^e alinéa de la directive qui énonce que « *chaque année, la Commission peut, de sa propre initiative ou sur requête d'un État membre, ajouter un secteur ou un sous-secteur à la liste visée au premier alinéa dont il peut être démontré, dans un rapport analytique, qu'il réunit les critères des paragraphes 14 à 17, à la suite d'une évolution qui a eu une incidence notable sur les activités du secteur ou du sous-secteur* ». Ainsi, il convient que les autorités nationales soient constamment à l'écoute des acteurs luxembourgeois directement concernés par le SCEQE.

Concernant le paragraphe 6

La Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi d'opter pour un texte plus léger aux fins de la transposition de l'article 1^{er}, paragraphe 7 de la directive 2009/29/CE ; étant donné que les dispositions de la directive en question concernent des modalités applicables dans le chef des autorités communautaires. Le paragraphe actuel pourrait être supprimé et remplacé par la disposition suivante :

²⁸ Cette phrase remplacerait la dernière phrase reprise au paragraphe 9 de l'article 16 du projet de loi qui énonce que « La liste desdits secteurs ou sous-secteurs est déterminée par un acte communautaire ».

²⁹ Cette disposition annulerait et remplacerait les dispositions reprises à l'article 16, paragraphe 12 du projet de loi sous rubrique.

³⁰ Cette disposition annulerait et remplacerait les dispositions reprises à l'article 16, paragraphe 13 du projet de loi sous rubrique.

« La quantité de quotas délivrée aux nouveaux entrants au cours de la période 2013-2020 est déterminée conformément aux dispositions de l'article 10bis, paragraphe 7 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée ».

Si les auteurs du projet de loi n'entendaient pas mettre en œuvre cette proposition de texte de la Chambre de Commerce, il conviendrait, au strict minimum, de supprimer la phrase qui suit, qui est dépourvue de tout caractère normatif et qui se borne à avancer un constat général : « ~~5% de la quantité de quotas délivrée pour l'Union (...) sont réservés aux nouveaux entrants; il s'agit du pourcentage maximal qui peut être alloué aux nouveaux entrants conformément aux règles communautaires relatives à l'allocation harmonisée des quotas~~ ».

Concernant le paragraphe 7

En transposition de l'article 1^{er}, paragraphe 8 de la directive 2009/29/CE, le paragraphe 7 de l'article 16 du projet de loi sous rubrique prévoit des modalités détaillées quant à la gestion de la réserve de quotas destinée aux nouveaux entrants. Là encore, il s'agit de modalités certes fondamentales, mais qui concernent exclusivement les autorités communautaires. En sus, sont énoncés dans le paragraphe 7 de l'article 16 du projet de loi des principes généraux ainsi que des références à d'autres Etats membres. L'ensemble de ces éléments devraient, aux yeux de la Chambre de Commerce, être supprimés d'un projet de loi qui se veut « luxembourgeois ».

Ainsi, la Chambre de Commerce propose de biffer le paragraphe 7 sous sa forme actuelle et de le remplacer par le texte suivant : « La réserve destinée aux nouveaux entrants répond aux exigences fixées par l'article 10bis, paragraphe 8 de la directive 2003/87/CE telle que modifiée ».

Concernant le paragraphe 8

Les références aux différents paragraphes de l'article 16 devraient être revues à la lumière des propositions énoncées ci-avant par la Chambre de Commerce.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce propose de biffer le membre de phrase suivant : « ~~l'allocation de quotas à titre gratuit diminue ensuite chaque année en quantités égales, pour atteindre 30% à compter de 2020, en vue de parvenir à la suppression des quotas gratuits en 2027~~ » ; étant donné que cette disposition fait appel à une hypothèse de suppression des quotas gratuits à l'horizon 2027, et non pas à un principe normatif dûment établi et entériné par la directive 2009/29/CE.

Concernant l'article 17 du projet de loi

La Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi, dans un souci de clarté, de reformuler le paragraphe 2 de l'article 17 du projet de loi sous rubrique de la manière suivante : « Le ministre ne peut octroyer de quotas à titre gratuit aux installations dont la Commission a refusé l'inscription sur la liste visée à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 2003/87/CE telle que modifiée » .

Concernant l'article 18 du projet de loi

Cet article concerne l'utilisation des dites « unité de réduction des émissions » (URE) et des soi-disant « réductions d'émissions certifiées » (REC) résultant d'activités de projets dans le cadre du système communautaire préalablement à l'entrée en vigueur d'un accord international sur le changement climatique. Pour rappel, les URE s'articulent dans le cadre

des projets menés dans le contexte de la « mise en œuvre conjointe » (MOC³¹), alors que les REC s'articulent dans le cadre des projets menés dans le contexte du mécanisme pour un développement propre (MDP³²).

Au paragraphe 3 de l'article 17, les auteurs du projet de loi disposent que « (...) le ministre (...) autorise (les exploitants d'installations ou les exploitants d'aéronefs) à échanger des REC qui ont été délivrées pour des réductions d'émissions réalisées à compter de 2013 contre des quotas provenant de nouveaux projets lancés à compter de 2013 dans les PMA ». La Chambre de Commerce constate que les auteurs ne donnent aucune explication quant à la signification de l'acronyme « PMA » (pays les moins avancés). Il s'agirait donc de clarifier ce terme.

Au paragraphe 4 de l'article 17 du projet de loi sous avis, il est énoncé que « dans la mesure où les exploitants ou les exploitants d'aéronefs n'ont pas épuisé les RCE et les URE qu'ils sont autorisés à utiliser pour la période 2008-2012 (...) ». Il s'agit, à ce stade, de remplacer le terme « RCE » par « REC » ; et ce malgré le fait que cette coquille apparaît également au niveau de l'article 1^{er}, paragraphe 13, point 5 de la directive 2009/29/CE.

A titre résiduaire, la Chambre de Commerce s'interroge dans quelle mesure, alors que la volonté affichée des auteurs du projet de loi est de transposer cette directive selon le principe de « toute la directive, rien que la directive », les autorités n'ont pas transposé trop de considérations techniques applicables dans le seul chef des instances communautaires. Cette réserve concerne notamment le paragraphe 5 où il est question d'accords entre les autorités communautaires et des pays tiers. La Chambre de Commerce estime que les auteurs auraient probablement pu s'acquitter du devoir de la transposition de ces dispositions de la directive 2009/29/CE en prévoyant un renvoi approprié à la directive.

Concernant l'article 20 du projet de loi

L'article 20 du projet de loi dispose qu' « une obligation de restituer des quotas ne doit pas se produire dans le cas d'émissions vérifiées en tant que faisant l'objet d'un captage et d'un transport en vue d'un stockage permanent vers une installation pour laquelle une autorisation est en vigueur conformément à la loi du ... sur le stockage géologique du dioxyde de carbone ».

A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle que le projet de loi n°6302 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone, modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau, modifiant la loi du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale - et qu'elle a avisé en date du 2 septembre 2011 - n'est toujours pas adoptée et ce malgré le fait que le délai de transposition de la directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone, que le projet de loi n°6302 entend transposer, est fixé au 25 juin 2011.

Concernant l'article 22 du projet de loi

La remarque énoncée *supra* (cf. commentaire de l'article 7 du projet de loi) dans le contexte de la référence au règlement communautaire relatif à la surveillance et la déclaration des émissions s'applique également à l'article 22 du projet de loi sous examen.

³¹ La MOC ou JI (« Joint Implementation ») permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions.

³² Le mécanisme de développement propre (MDP) (« Clean Development Mechanism (CDM) ») est analogue à la MOC, mais s'articulant de pays développé à pays en voie de développement.

Concernant l'article 23 du projet de loi

L'article 23 du projet de loi dispose que « *les déclarations présentées par les exploitants ou les exploitants d'aéronefs en application de l'article 15 sont vérifiées conformément au règlement communautaire relatif à la vérification et à l'accréditation, tel que visé à l'article 15 de la directive 2003/87/CE. Les modalités y relatives peuvent être précisées par règlement grand-ducal* ».

La Chambre de Commerce estime qu'il importe de compléter la première phrase comme suit : « *Les déclarations présentées par les exploitants d'installations ou les exploitants d'aéronefs en application de l'article 15 (...)* », et ce afin de reprendre fidèlement le référencement aux deux types d'activités (installations fixes et activités aériennes) tel qu'il est effectué dans la directive 2009/29/CE.

Concernant l'article 25 du projet de loi

Au niveau du paragraphe 1^{er} de l'article 25, il convient de biffer la phrase suivante, qui est sans intérêt dans le cadre d'un texte légal luxembourgeois : « *Chaque État membre peut exécuter les opérations autorisées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto* ». A titre subsidiaire, en ce qui concerne le Grand-Duché, il semble normal que le Luxembourg puisse exécuter les « *opérations autorisées au titre de la CCNUCC ou du protocole de Kyoto* », et ce sans qu'il ne soit nécessaire de le préciser.

Ensuite, la Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi de reformuler le 1^{er} paragraphe comme suit : « *Les quotas délivrés à compter du 1er janvier 2012 sont détenus dans le registre communautaire pour exécuter les opérations relatives à la tenue des comptes de dépôt ouverts ~~dans l'État membre~~ au Luxembourg et à l'allocation, à la restitution et à l'annulation des quotas prévues dans le règlement de la Commission visé à l'article 19, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE telle que modifiée* ».

Concernant l'article 27 du projet de loi

L'article 27, dont les dispositions ne sont pas explicitées dans le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, énonce que « *l'administration³³ est l'administrateur national chargé de gérer une série de comptes d'utilisateur du registre de l'Union. Elle peut se faire assister par un expert* ».

La Chambre de Commerce précise que cette disposition ne tire pas son origine de la directive 2009/29/CE à transposer, mais bien dans l'article 3, point 22) du règlement (UE) n° 1193/2011 de la Commission du 18 novembre 2011 établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2013 et pour les périodes d'échanges suivantes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements de la Commission (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010.

Le règlement européen en question énonce en effet que l' « *administrateur national* » (est) *l'entité désignée conformément à l'article 7, chargée de gérer, au nom d'un Etat membre, une série de comptes d'utilisateur du registre de l'Union qui relèvent de la juridiction de cet Etat membre* ».

³³ Il s'agit de l'Administration de l'environnement.

Etant donné l'applicabilité directe des règlements européens dans les Etats membres, la Chambre de Commerce s'interroge sur le bien-fondé de proposer une « transposition » de cette disposition en droit luxembourgeois. A titre résiduaire, la Chambre de Commerce s'interroge sur les qualités dont devrait se prévaloir « l'expert » qui assisterait l'Administration de l'environnement dans sa gestion des comptes d'utilisateur du registre de l'Union qui relève de la juridiction du Grand-Duché de Luxembourg.

Concernant l'article 31 du projet de loi

L'article 31 propose de déroger aux dispositions de la loi budgétaire concernant les engagements nouveaux de personnel dans les différents services de l'Etat et autorisant le ministre ayant l'environnement dans ses attributions d'engager deux fonctionnaires de la carrière de l'ingénieur.

La Chambre de Commerce ne critique pas *per se* la nécessité éventuelle de renforcer le personnel de l'Administration de l'environnement afin d'assurer la mise en œuvre effective du projet de loi sous avis. Or, la Chambre de Commerce s'interroge quant au bien-fondé d'un tel procédé : dans la mesure où la directive 2009/29/CE a été adoptée en date du 23 avril 2009 et que le délai de transposition, à savoir le 31 décembre 2012, était connu depuis cette date, ces besoins de recrutement additionnels auraient dû être prévus dans le projet de loi budgétaire initial pour l'exercice 2012.

Eu égard aux principes d'unité et d'universalité en matière budgétaire, il semblerait logique que les départements ministériels soumettent, au moment de la finalisation du projet de loi budgétaire, l'intégralité des dépenses et, partant, des besoins de recrutement dont ils ont connaissance. Dans ce cas précis, le fait d'avoir omis, sciemment ou non, de prévoir les recrutements en question relève d'un manque de prévision auquel il faudrait remédier. L'urgence n'est, en tout cas, pas un argument pouvant être invoqué dans ce contexte.

De manière générale, la Chambre de Commerce invite les autorités publiques à accroître significativement la mobilité du personnel au service de l'Etat afin de réduire, par conséquent, le besoin de recours au recrutement externe. Un tel renforcement serait apte à faire dégager des gains de productivité significatifs dans la fonction publique et permettrait à l'Etat de réagir, de façon plus dynamique, à des situations de sur- ou de sous-effectifs dans les différents services étatiques.

Concernant l'annexe I du projet de loi

La Chambre de Commerce propose de biffer la phrase introductive de l'annexe I, qui énonce que « *l'annexe I de la directive 2003/87/CE est remplacée par le texte suivant* : ». En effet, l'article 28 du projet de loi sous avis énonce clairement que « *L'annexe I de la loi modifiée du 23 décembre 2004 est remplacée par l'annexe I de la présente loi* ».

Dans le corps du texte de l'annexe I du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce recommande vivement aux auteurs de systématiquement remplacer le membre de phrase « la présente directive » par « la présente loi ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

WMR/PPA