

Objet :Projet de règlement grand-ducal fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides (3787WMR)

Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur (15 février 2010)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de règlement grand-ducal (ci-après, « le projet de règlement grand-ducal ») est de transposer en droit luxembourgeois certaines dispositions de 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 (ci-après, « la directive énergies renouvelables ») et de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE (ci-après, « la directive qualité des carburants »).

A cette fin, le projet de règlement grand-ducal sous avis précise les critères de durabilité pour les biocarburants¹ et les bioliquides² mis à la consommation sur le territoire luxembourgeois, détermine le système de vérification et de contrôle du respect des critères de durabilité et crée la base pour pouvoir prendre en compte l'énergie produite à partir de biocarburants et de bioliquides pour les objectifs nationaux prévus par les directives précitées. En effet, les biocarburants et bioliquides ne peuvent notamment être pris en considération pour la réalisation des objectifs en matière d'énergies renouvelables que s'ils respectent les critères de durabilité prévus par les directives.

Outre les deux directives susmentionnées, le projet de règlement grand-ducal sous avis a comme base légale la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques. La loi en question dispose notamment dans son article 1^{er}, «paragraphe (1) que : « *les opérateurs mettant à la consommation de l'essence et du gasoil routier doivent justifier de l'utilisation de biocarburants au sens de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 qui respectent les critères de durabilité y prévus, à raison d'au moins 2% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants* ». Le paragraphe (6) du même article précise qu' « *un règlement grand-ducal peut déterminer les modalités d'application du présent article* ».

¹ Conformément à l'article 2 de la directive 2009/28/CE, l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal définit ce terme de la manière suivante : «biocarburant»: un combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse.

² Conformément à l'article 2 de la directive 2009/28/CE, l'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal définit ce terme de la manière suivante : «bioliquide»: un combustible liquide destiné à des usages énergétiques autres que pour le transport, y compris la production d'électricité, le chauffage et le refroidissement, et produit à partir de la biomasse.

Résumé

D'après le Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables³, le mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg représentera environ la moitié de l'objectif global, établi à 11%, du Luxembourg en matière d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020. Au-delà de la contribution des biocarburants aux objectifs luxembourgeois en matière de promotion des énergies renouvelables, il importe de souligner la neutralité de la composante « bio » des carburants écoulés dans le bilan d'émission de gaz à effet de serre (GES), conformément à l'annexe V de la directive 2009/28/CE. En outre, le taux d'incorporation de 10%, en ce qui concerne l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport, à l'horizon 2020, revêtant le caractère d'une obligation légale, de même que l'objectif imposé au Luxembourg quant à la réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre en 2020, la Chambre de Commerce estime peu constructifs les débats actuellement menés au Luxembourg allant dans le sens de remettre en question l'opportunité même visant l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation du public.

Aussi, le Luxembourg ne pourra notamment atteindre ses objectifs en matière de promotion des énergies renouvelables que pour autant que les volumes de carburants écoulés continuent à dépasser significativement la seule demande indigène, laquelle représente moins d'un quart de la demande totale. Une stabilisation, voire une légère baisse, des volumes de carburants commercialisés sur sol luxembourgeois, à parachever par une incorporation plus importante de biocarburants⁴, permettra au Luxembourg de se rapprocher de la réalisation de ses objectifs de promotion des énergies renouvelables, d'une part, et de baisse des émissions de GES, d'autre part, et ce sans compromettre le financement du modèle social, qui dépend largement des recettes tirées du produit d'accises. Au cas où l'Union Européenne déclarait la réalisation des 10% d'énergies renouvelables dans les transports comme non souhaitables à cause de nouveaux critères de durabilité renforcés, liés aux biocarburants, il serait logique d'ouvrir l'ensemble du paquet « énergies renouvelables » arrêté en 2008/2009. En effet, la forte pénétration des biocarburants est une des conditions pour réaliser les 20% d'énergies renouvelables pour l'ensemble de l'UE et les 11% pour le Grand Duché de Luxembourg.

Le Grand-Duché de Luxembourg se situe au bout de la chaîne logistique pétrolière et ne dispose pas de sa propre production de produits pétroliers. Ainsi, le Luxembourg importe normalement des mélanges aux biocarburants effectués dans les pays expéditeurs, notamment en provenance des pays limitrophes et des Pays-Bas. Ces mélanges sont importés par train ou par barge pour transiter par des dépôts pétroliers luxembourgeois ou directement par camions citernes vers les points de vente, et notamment les stations-service. Dans les deux cas, il n'est pas possible de contrôler ou de prouver la teneur physique en biocarburants ou la nature, l'origine, le cycle de vie CO2 ou encore le caractère durable de ces biocarburants. Il en ressort la nécessité, pour le secteur pétrolier luxembourgeois, d'utiliser des preuves documentaires, délivrées par les autorités des Etats membres se trouvant en amont des importations luxembourgeoises, en vue d'attester ces enjeux. Dès lors que, par exemple, la composante « bio » est certifiée, par les autorités d'un pays exportateur donné, « durable » au sens notamment de l'article 17 la directive 2009/28/CE⁵, les principes de la reconnaissance mutuelle de la non-double vérification

³ <http://www.europaforum.public.lu/fr/actualites/2010/07/krecke-energies-renouv/index.html>.

⁴ Le taux d'incorporation légal n'est que de 2% à l'heure actuelle. En effet, l'article 1^{ier}, paragraphe (1) de la loi du 17 décembre 2010 dispose que « les opérateurs mettant à la consommation de l'essence et du gasoil routier doivent justifier de l'utilisation de biocarburants au sens de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 qui respectent les critères de durabilité y prévus, à raison d'au moins 2% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants ».

⁵ Les articles 3 à 7 du projet de règlement grand-ducal sont la transposition directe de l'article 17 de la directive « renouvelables » 2009/28/CE. Il est à noter que la teneur de l'article 17 de la directive 2009/28/CE est reprise textuellement dans l'article 7ter de la directive 2009/30/CE.

doivent pouvoir jouer dans un marché qui se veut unique, et les sociétés pétrolières luxembourgeoises ne devraient pas être soumises à des contraintes administratives ou logistiques additionnelles. En l'occurrence, la délimitation des responsabilités des différents acteurs dans la chaîne logistique doit être clairement établie.

Dans ce contexte, il reviendrait au Gouvernement de négocier des accords avec les pays approvisionnant le Luxembourg en produits pétroliers dans le but d'assurer le transfert aisé et sans contraintes administratives inutiles des droits (CO2 et énergies renouvelables) générés par les biocarburants mélangés dans ces pays pour le compte du Luxembourg.

En matière de balance biocarburants, plusieurs pays ont introduit la possibilité du report à nouveau de la couverture en biocarburants non utilisée pendant un exercice donné, option que devrait inspirer les autorités luxembourgeoises appelées à transposer les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE.

Dans le contexte des biocarburants de deuxième génération, produits à partir de déchets ou de résidus, l'article 21, paragraphe (2) de la directive « énergies renouvelables » (2009/28/CE) énonce qu'« *aux fins de démontrer le respect des obligations nationales imposées aux opérateurs en matière d'énergie renouvelable et de l'objectif en matière d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables pour tous les modes de transport, visé à l'article 3, paragraphe 4, la contribution apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est considérée comme équivalant à deux fois celle des autres biocarburants* ». La Chambre de Commerce déplore que cette disposition phare, dite des « biocarburants compte-double », n'ait pas été transposée en droit luxembourgeois à travers le projet de règlement grand-ducal sous avis et invite dès lors les autorités à l'inclure dans la version finale du projet de règlement grand-ducal à adopter.

En ce qui concerne le contenu énergétique des carburants destinés aux transports, et afin de garantir une transposition fidèle de la directive 2009/28/CE, la Chambre de Commerce recommande d'annexer, au projet de règlement grand-ducal sous avis, ladite annexe III, l'annexe en question faisant actuellement défaut.

Il est à noter que la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées demande aux opérateurs d'apporter une preuve documentaire certifiant la contribution à l'objectif de réduction des émissions de GES à travers l'utilisation des biocarburants. Tout en rappelant qu'une telle preuve n'existe pas⁶, la Chambre de Commerce estime que la pertinence même d'une telle preuve est réfutée par l'annexe V de la directive 2009/28/CE, dûment transposée à travers le projet de règlement grand-ducal sous avis, en vertu de laquelle « *les émissions [de gaz à effet de serre] résultant du carburant à l'usage [...] sont considérées comme nulles pour les biocarburants* ».

Il importe, en outre, de souligner l'importance de distinguer entre les quantités et les qualités des flux physiques de molécules de biocarburants contenus dans les mélanges importés vers le Luxembourg, d'une part, et les quantités et les qualités correspondant aux transferts de couvertures en biocarburants documentées et enregistrées dans des balances de biocarburants tenues par les metteurs sur le marché, d'autre part. Les premières n'étant pas vérifiables et rétractables, il y a lieu de procéder, du côté luxembourgeois, à une reconnaissance mutuelle basée sur un transfert documentaire.

En guise de synthèse, les articles 3-7 - relatifs aux critères de durabilité des biocarburants - d'une part, et les articles 8-9 - concernant la vérification et le contrôle de ces

⁶ Voir plus loin dans l'avis ainsi que l'avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques (3726TAN).

critères -, d'autre part, du projet de règlement grand-ducal sous rubrique ne concernent qu'indirectement les sociétés pétrolières luxembourgeoises étant donné que ces dernières ne sont pas directement impliquées dans les opérations auxquelles ces articles font référence.

Considérations générales

1. Concernant l'incorporation de biocarburants dans les carburants mis à la consommation

a. Eléments de cadrage

En premier lieu, la Chambre de Commerce entend rappeler l'importance fondamentale du mélange de biocarburants dans les carburants commercialisés au Luxembourg, notamment dans le contexte des obligations lui incombant concernant la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020. En effet, en application de la directive « énergies renouvelables » 2009/28/CE, le Luxembourg doit atteindre une quote-part de 11% en 2020 pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute, par rapport à un ratio de l'ordre de 0,9% atteint en 2005⁷.

En outre, la directive en question impose que « *chaque Etat membre veille à ce que la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport en 2020 soit au moins égale à 10 % de sa consommation finale d'énergie dans le secteur des transports*⁸ ». Conformément au Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables, présenté au public le 27 juillet 2010 par le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, le mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg représente une composante matérielle (soit environ 5% sur un total de 11%) de l'objectif global du Luxembourg en matière d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale en 2020 (soit 11%).

En d'autres termes, la réalisation de l'objectif final serait presque pour moitié attribuable aux opérations de mélange de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Grand-Duché de Luxembourg, la promotion des énergies vertes produites sur sol luxembourgeois (éolienne, solaire, hydroélectrique, biogaz, photovoltaïque et biomasse solide ; 4%) et les mécanismes de coopération internationaux (2%) complétant ledit Plan d'action. Les chiffres clés du Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables sont résumés à travers le tableau ci-après.

⁷ Directive 2009/28/CE, annexe I.

⁸ Directive 2009/28/CE, article 3, paragraphe 4.

Tableau 1 : Les chiffres clés du Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables

	2005			2020	
Objectif	GWh	%		GWh	%
	465	0,9	x 12	5.624	11 %
Electricité, chaleur et froid	437	~ 0,9	x 5	2.034	~ 4 %
Biocarburants, électromobilité	24	~ 0	x 110	2.630	~ 5 %
Mécanismes de coopération	0	0	NEW	1.080	~ 2 %

Source : Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : « Point de presse - Développements récents en matière de la mise en œuvre de la politique énergétique », 27 juillet 2010. Voir sous : www.eco.public.lu.

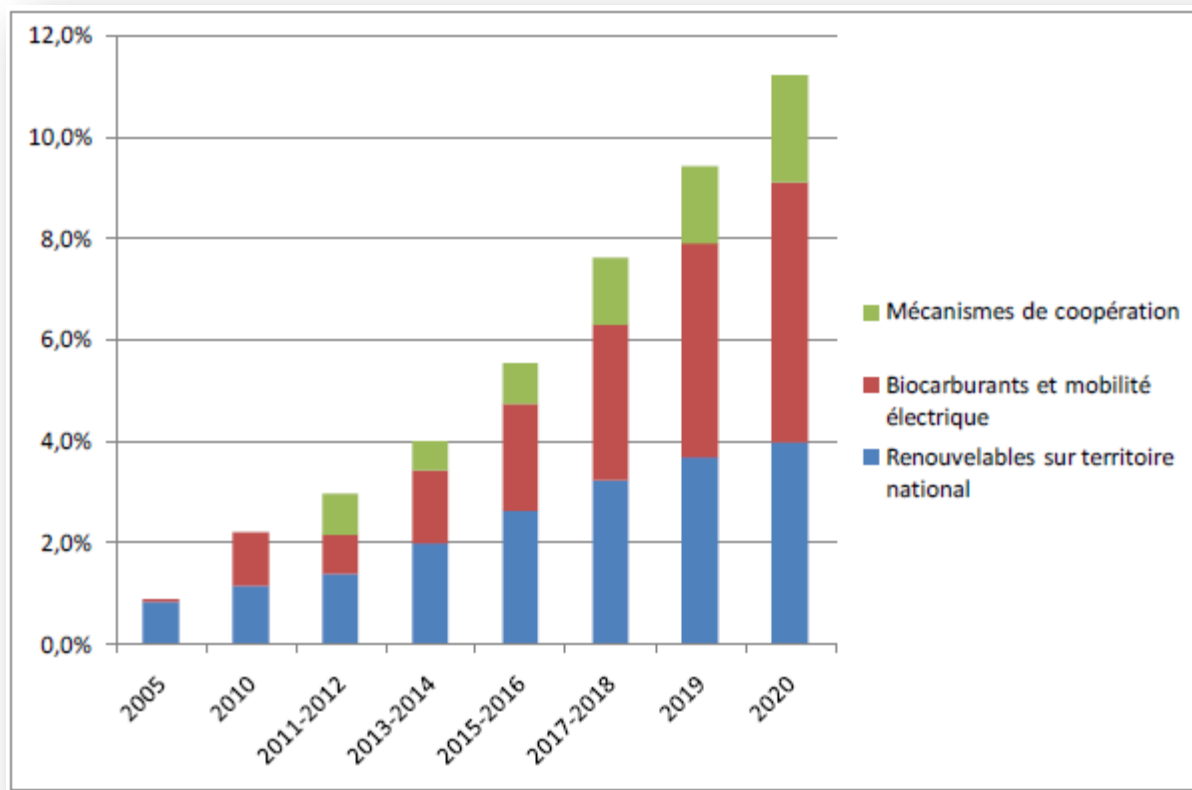
Comme le montre aisément le graphique ci-dessous, la montée en puissance des biocarburants⁹ (bâtonnet rouge), c'est-à-dire le mélange de composants « bio » dans les carburants classiques d'origine fossile, revêt un caractère à la fois progressif et continu sur l'ensemble de l'horizon de temps considéré. Il ressort, par ailleurs, de concert avec les « mécanismes de coopération » internationaux, que la composante « biocarburants et mobilité électrique » fait apparaître le taux de progression le plus spectaculaire en comparaison avec l'année de base 2005. En ce qui concerne la promotion d'énergies renouvelables sur le territoire national (bâtonnet bleu), la Chambre de Commerce a récemment eu l'occasion de rappeler¹⁰ qu'elle militait « *en faveur d'une mise en œuvre sans tarder [du] volet national du « Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables », [...]»¹¹ ». Or, par la même occasion, la Chambre de Commerce avait également mis en garde les autorités qu'il fallait « *éviter que des initiatives louables, tel que le développement de la production d'énergies renouvelables sur sol luxembourgeois, se heurtent à des contraintes administratives inutiles et fassent l'objet de procédures de définition et de mise en œuvre complexes et contrecarrent d'emblée le déploiement intégral du potentiel théorique existant en la matière à l'horizon 2020* ».*

⁹ Dans un souci d'exhaustivité, il convient de relever qu'une part modeste du bloc de mesures intitulé « biocarburants et mobilité électronique » provient de la promotion de l'électromobilité.

¹⁰ Avis de la Chambre de Commerce au sujet du « Projet de loi n° 6200 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2011 (3723TCA/WMR) » du 15 novembre 2010.

¹¹ Sans préjudice, comme en matière de réduction des émissions de GES, et au vu du potentiel national limité existant à cet égard, à la nécessité de compléter ces mesures par des actions incisives par le biais des mesures à l'étranger.

Graphique 1 : Objectifs intermédiaires du Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables



Source : Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : « Point de presse - Développements récents en matière de la mise en œuvre de la politique énergétique », 27 juillet 2010. Voir sous : www.eco.public.lu.

Au-delà de la contribution des biocarburants aux objectifs luxembourgeois en matière de promotion des énergies renouvelables, il importe de rappeler la neutralité de la composante « bio » dans le bilan d'émission de GES. Dans ce contexte, l'annexe V de la directive 2009/28/CE « renouvelables » dispose de manière univoque que « *les émissions [de gaz à effet de serre] résultant du carburant à l'usage [...] sont considérées comme nulles pour les biocarburants* ». Il en découle que l'incorporation de composants « bios » dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg est une opération cruciale eu égard à l'atteinte, par le Grand-Duché de Luxembourg, de ses objectifs en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pour rappel, sans préjudice aux objectifs découlant de l'application du protocole de Kyoto ou de l'accord qui prendra, le cas échéant, sa relève, et nonobstant les obligations particulières incombant aux secteurs devant participer au mécanisme européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, le Luxembourg doit réduire, en 2020, de 20% ses émissions de GES par rapport à l'année de référence 2005¹², en ligne avec l'engagement communautaire en la matière prévue dans le soi-disant « Paquet Climat-Energie¹³ ».

¹² Décision No 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États 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.

¹³ Voir notamment: Communication de la Commission européenne COM(2007) 2 final : « Limiter le réchauffement de la planète à 2 degrés Celsius Route à suivre à l'horizon 2020 et au-delà ».

b. Le mélange de biocarburants : une obligation légale et non pas une possible voie à suivre

Il ressort des considérations générales rappelées sous le point a. ci-dessus que l'incorporation de biocarburants est directement prescrite par la directive 2009/28/CE et que le Luxembourg est dans l'obligation d'atteindre un taux d'incorporation de 10%, en ce qui concerne l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans toutes les formes de transport, à l'horizon 2020. Ainsi, le mélange de composants « bios » dans les carburants mis à la consommation n'est pas une option pour le Grand-Duché, mais constitue bien une obligation légale découlant directement de l'encadrement communautaire. Eu égard à ce constat, la Chambre de Commerce estime peu constructifs les débats actuellement menés au Luxembourg allant dans le sens de remettre en question l'opportunité même visant l'incorporation de biocarburants. Les engagements communautaires et luxembourgeois sont désormais dûment entérinés, et la non-incorporation de biocarburants, outre à constituer une violation de la directive 2009/28/CE, compromettrait gravement l'atteinte, par le Luxembourg et par l'Union européennes dans son ensemble, de leurs engagements respectifs en matière de promotion des énergies renouvelables¹⁴, d'une part, et de réduction des GES¹⁵, d'autre part.

Nonobstant ce constat, la Chambre de Commerce partage entièrement les démarches communautaires visant à assurer que les biocarburants mélangés dans les carburants mis à la consommation prennent dûment en compte des critères relatifs à leur durabilité sur le plan environnemental. La Chambre de Commerce aura l'occasion de revenir aux modalités afférentes prévues au projet de règlement grand-ducal sous avis plus loin dans le texte.

2. Concernant le volume de carburants mis à la consommation au Grand-Duché de Luxembourg

Dans les paragraphes précédents, la Chambre de Commerce avait l'occasion de rappeler que l'incorporation de biocarburants était une obligation légale qui incombe au Luxembourg. Il avait également été avancé que le mélange de biocarburants était un pilier phare du Plan d'action national en matière d'énergies renouvelables, d'une part, et concourait largement à l'atteinte des objectifs luxembourgeois en matière de réduction des GES, d'autre part.

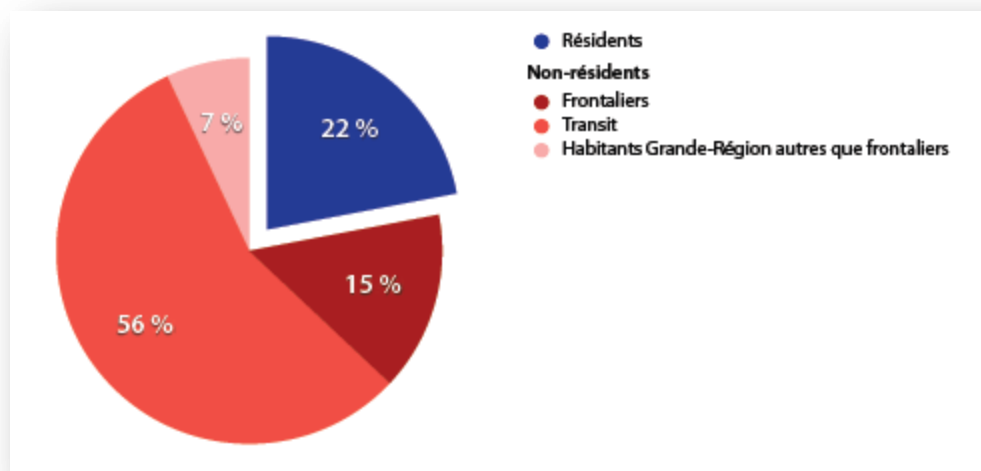
Il découle de ces considérations que le Luxembourg doit continuer à se positionner favorablement en termes de politique d'accises sur les produits pétroliers. En effet, moins d'un quart (soit 22%) de la vente de carburants au Luxembourg découle de la demande des résidents. Les travailleurs frontaliers représentent quelque 15% de la demande et les habitants de la Grande Région, autres que les frontaliers, comptent pour environ 7%. Le reliquat, soit 56%, de la demande finale adressée aux pétroliers luxembourgeois découle directement des flux de transit. En d'autres termes, « *le gros des ventes de carburants (56 %) est principalement à attribuer au transit sur les autoroutes du pays*¹⁶ ». Il s'agit, ici, d'une illustration concrète de la localisation centrale du Luxembourg sur les principaux axes Nord-Sud et Est-Ouest et de la qualité de « plaque tournante logistique » souvent attribuée au Grand-Duché. Le graphique ci-après, tiré d'une étude récente menée notamment par le CSDD (Conseil supérieur pour un développement durable), résume la répartition des volumes de carburants écoulés au Grand-Duché de Luxembourg entre les différents segments de clientèle.

¹⁴ L'objectif communautaire est de 20% pour la part d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute en 2020, l'objectif luxembourgeois étant fixé à 11%.

¹⁵ L'objectif communautaire total d'une réduction de 20% incombe également au Luxembourg, en vertu de la décision No 406/2009/CE susmentionnée.

¹⁶ Conseil supérieur pour un développement durable : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », 2010, p. 20.

Graphique 2 : Répartition de la vente de carburants au Luxembourg



Source : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », 2010, p. 20 sous : <http://www.myfootprint.lu/outils-et-publications/publications.php>.

Le Luxembourg ne pourra notamment atteindre ses objectifs en matière de promotion des énergies renouvelables que pour autant que les volumes de carburants écoulés continuent à dépasser significativement la seule demande indigène. Considérant, par ailleurs, que les volumes de carburants écoulés au Luxembourg montrent, après plusieurs années de forte progression, une certaine stagnation à partir de 2005, voire s'orientent légèrement à la baisse¹⁷, les émissions de GES afférentes ont cessé d'augmenter et vont même, dans l'hypothèse du maintien du niveau absolu des volumes écoulés, baisser suite à la neutralisation d'une quote-part de plus en plus conséquente de biocarburants.

Le graphique ci-après montre l'évolution des émissions de GES au Luxembourg dans trois grandes catégories d'émissions, dont les émissions attribuables aux transports routiers (ligne orange)¹⁸. Après une forte progression à partir de 1990, ces émissions se sont effectivement stabilisées en 2005 pour ensuite baisser légèrement. En 2009, et d'après des données provisoires présentées par le Pr. Ewringmann dans le cadre du « Partenariat pour l'environnement et le climat¹⁹ », les émissions directement attribuables à la composante non-indigène de la demande pétrolière se sont élevées à 4,572 millions de tonnes d'équivalents CO₂, ce qui représente une baisse de l'ordre de 0,914 millions de tonnes ou -16,67% par rapport à l'année de référence 2005. En termes relatifs, alors que les émissions attribuables aux ventes transfrontalières de carburants ont encore représenté 51,4% des émissions luxembourgeoises totales (hors émissions directement attribuables aux installations soumises au système « ETS » et dont les émissions de GES sont encadrées de manière spécifique²⁰), cette quote-part a significativement baissé pour atteindre 46,5% en 2009.

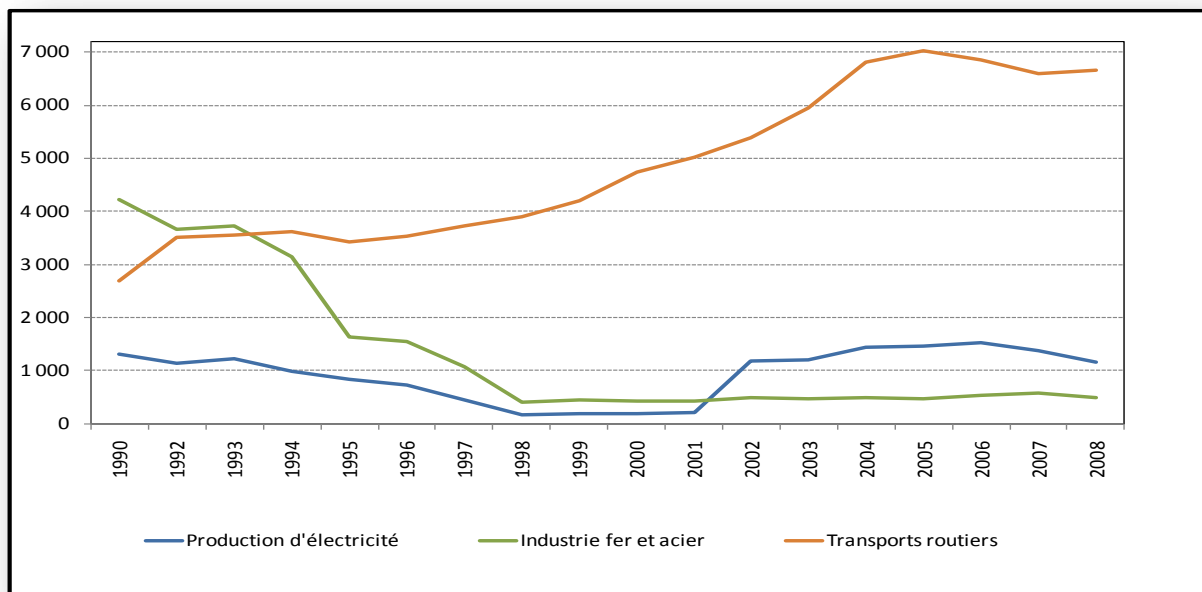
¹⁷ Voir : « Annuaire statistique du STATEC 2000 », page 182.

¹⁸ Emissions attribuables aux carburants écoulés au Luxembourg indépendamment de la résidence des clients.

¹⁹ D. Ewringmann: « Arbeitspapier zur Diskussion von Grundsatzfragen in der Groupe de Pilotage », 14 décembre 2010.

²⁰ ETS pour « Emissions Trading Scheme ». Il s'agit, dans le cas luxembourgeois, d'une quinzaine d'installations, notamment dans l'industrie lourde et dans le secteur de la production d'électricité, qui participent dans le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne, instaurée par la loi du 23 décembre 2004 rétablissant 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 classés. Cette loi avait transposé en droit luxembourgeois la directive 2003/87/CE, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté.

Graphique 3 : Evolution des émissions de GES au Luxembourg dans certaines catégories d'émission (en milliers de tonnes d'équivalents CO2)



Source : Agence européenne de l'énergie (« National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism »). Mise à jour du 31 janvier 2011.

Ainsi, une stabilisation, voire une légère baisse, des volumes de carburants commercialisés sur sol luxembourgeois, à parachever par une incorporation plus importante de biocarburants²¹, permettra au Luxembourg de se rapprocher de la réalisation de ses objectifs de promotion des énergies renouvelables, d'une part, et de baisse des émissions de GES, d'autre part, et ce sans compromettre le financement du modèle social, qui dépend largement des recettes tirées du produit d'accises.

En effet, au titre du budget 2011, les droits d'accises sur les produits pétroliers continueront de constituer une source de financement de premier ordre pour le Trésor public. Aux 950 millions EUR d'accises budgétisées au titre de « part de recettes communes de l'UEBL » en 2011, il convient notamment d'ajouter les droits d'accises autonomes sur les cigarettes et sur certaines huiles minérales (environ 200 millions EUR). De surcroît, la partie des accises communément intitulée « Kyoto-cent » ou bien « contribution climatique carburant » alimentera le Fonds de financement des mécanismes de Kyoto de l'ordre de 61 millions EUR, soit un montant peu ou prou équivalent aux dépenses totales projetées, dans le cadre du fonds Kyoto, relatives à l'acquisition de droits d'émission de gaz à effet de serre (25 millions EUR), aux projets de mise en œuvre conjointe (15 millions EUR) et aux mesures nationales (30,9 millions EUR). En dernier lieu, le produit de la cotisation sociale sur carburants dotera les caisses du Fonds pour l'emploi à concurrence de 130 millions EUR, soit 65% des indemnités projetées au titre de chômage complet en 2011 (200 millions EUR). Ainsi, le Luxembourg dépend plus que jamais des ventes de produits pétroliers, notamment aux non-résidents qui représentent quelque 78% des ventes totales²².

²¹ Le taux d'incorporation légal n'est que de 2% à l'heure actuelle. En effet, l'article 1^{ier}, paragraphe (1) de la loi du 17 décembre 2010 dispose que « les opérateurs mettant à la consommation de l'essence et du gasoil routier doivent justifier de l'utilisation de biocarburants au sens de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 qui respectent les critères de durabilité y prévus, à raison d'au moins 2% calculés sur base de la teneur énergétique des carburants ».

²² My footprint.lu : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », page 20.

Cette dépendance ne se manifeste donc pas uniquement au niveau des recettes globales, mais, de surcroît, à travers l'affectation fixe de certains moyens budgétaires résultants de la collecte des droits d'accises à des politiques tel que le financement des mécanismes de Kyoto ou encore d'indemnisation des chômeurs. D'une façon générale, la Chambre de Commerce invite le Gouvernement à tester les niveaux d'accises qui correspondent à un optimum de recettes, même si cela implique des légères baisses du niveau des ventes de produits soumis à accises et de continuer à utiliser les recettes marginales pour contribuer efficacement à la couverture du coût de la transition vers une économie moins intensive en énergie et pour financer la compensation du surplus d'émissions provoqué par la politique d'accises nationale au niveau du bilan climatique du pays, tant que la méthode internationale d'imputation des émissions liées aux ventes de carburants exige une telle compensation.

En dernier lieu et de manière générale, le Luxembourg n'a pas intérêt, aux yeux de la Chambre de Commerce, de poursuivre activement une politique visant à délocaliser massivement vers les pays voisins certaines sources d'émission de GES. Ainsi, le mot d'ordre en matière de politique environnementale doit clairement être la réduction absolue des émissions de CO₂ dans l'atmosphère, et non pas un simple transfert d'un Etat membre à un autre. Une politique irréfléchie en matière d'accises compromettrait l'avenir d'un secteur hautement contributeur au budget de l'Etat, exposerait le secteur pétrolier à une situation de haute incertitude quant aux investissements matériels et humains à planifier à l'avenir et anéantirait la pertinence des objectifs luxembourgeois en matière de promotion des énergies renouvelables.

3. Concernant les spécificités du secteur pétrolier du Grand-Duché de Luxembourg dans le contexte du mélange des biocarburants

Se situant au bout de la chaîne logistique et ne disposant pas de sa propre production de produits pétroliers, le Luxembourg importe communément des mélanges aux biocarburants effectués dans les pays expéditeurs. Ces mélanges sont importés par train ou par barge pour transiter par des dépôts pétroliers luxembourgeois ou directement par camions citernes vers les points de vente, et notamment les stations-service. Dans les deux cas, il n'est pas possible de contrôler ou de prouver la teneur physique en biocarburants ou la nature, l'origine, le cycle de vie CO₂ ou encore le caractère durable des biocarburants. Il en ressort la nécessité, pour le secteur pétrolier luxembourgeois, d'utiliser des preuves documentaires en vue d'attester ces enjeux.

Les produits importés au Luxembourg et y mis sur le marché sont donc couverts par des taux en biocarburants prouvés sur base de documents renseignant sur les quantités de biocarburants transférés au Luxembourg et sur la nature de ces biocarburants, et ce indépendamment des flux physiques de molécules de biocarburants contenus dans les mélanges importés.

Les opérateurs qui effectuent les mélanges aux biocarburants dans les pays d'origine des importations luxembourgeoises y disposent de balances renseignant sur les quantités des biocarburants mélangés et sur certaines qualités de ces biocarburants (cycle de vie CO₂, caractère durable et sa vérification). Les quantités de biocarburants y enregistrées sont utilisées par les opérateurs, soit pour couvrir leurs propres obligations en matière de mise sur le marché de biocarburants, soit pour être transférées à d'autres opérateurs qui en ont besoin et qui les enregistrent alors dans leurs balances. Dans le cas des importateurs luxembourgeois, ces transferts sont effectués d'une balance étrangère vers une balance luxembourgeoise lorsque l'opérateur luxembourgeois achète une certaine couverture en biocarburants. Les documents commerciaux relatifs à ces opérations ou des documents d'accompagnement renseignent sur la quantité et la nature des biocarburants

ainsi transférés. Elles constituent les preuves documentaires à disposition des metteurs sur le marché luxembourgeois de produits pétroliers.

La vente d'une certaine quantité de biocarburants d'un opérateur étranger à un opérateur luxembourgeois, prouvée par un document commercial ou un document d'accompagnement émis par le vendeur, entraîne une éradication de cette quantité et des qualités y associées dans la balance du vendeur et ajoute cette quantité et les qualités y associées dans la balance de l'acheteur. Dès lors, il serait loisible à l'administration luxembourgeoise en charge du suivi et de l'évaluation des balances biocarburants des metteurs sur le marché luxembourgeois de proposer aux administrations des pays d'origine une coopération dans le but d'effectuer des contrôles sur les entrées/sorties de biocarburants, telles que renseignées sur les documents prouvant les transferts.

Une quantité de biocarburants transférée d'une balance dans le pays expéditeur vers une balance dans le pays d'importation et qui est ensuite mise sur le marché dans le pays d'importation pour y contribuer à un certain taux de couverture en biocarburants influence le bilan CO₂ du pays d'importation dans la mesure où cette quantité est considérée comme renouvelable et donc neutre en CO₂, contrairement à un carburant classique de source fossile. Il est donc logique qu'un biocarburant importé dans la balance biocarburant d'un pays donné y contribue positivement à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre, telle qu'arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil. Or, d'après les informations du Groupement Pétrolier luxembourgeois (GPL) il n'existe pas de documents certifiant cette logique, ce qui implique que d'autres critères, notamment ceux relatifs à la reconnaissance mutuelle des standards au sein de l'Union européenne, doivent être pris en considération.

Le bon fonctionnement du marché intérieur présuppose, en effet, une reconnaissance mutuelle des certifications de biocarburants. Ce principe de reconnaissance mutuelle signifie que les qualités de différentes quantités de biocarburants enregistrées dans une balance d'un pays conformément aux directives 2009/28/CE et 2009/30/CE sont transférables dans les balances d'autres Etats membres sans devoir repasser par une procédure de certification de ces qualités. La reconnaissance des qualités des couvertures en biocarburants certifiées et inscrites dans des balances des pays d'origine (Belgique, Allemagne, Pays-Bas, France) des mélanges commercialisés au Luxembourg, et qui sont ensuite importées dans des balances luxembourgeoises, devront être reconnues par les autorités luxembourgeoises dans le triple contexte de l'atteinte des taux d'incorporations requis par la législation communautaire et nationale, de contribution aux objectifs en matière d'énergies renouvelables et, en dernier lieu, afin d'influencer favorablement le bilan CO₂ luxembourgeois de par la neutralisation de la composante « bio » dudit bilan.

Etant donné qu'un approvisionnement régulier et ininterrompu en biocarburants ne peut être continuellement garanti et étant donné les normes techniques de produits qui imposent des taux maxima de mélanges aux biocarburants, il serait utile, par ailleurs, d'encourager les metteurs sur le marché à constituer et à tenir des excédents de couverture dans leurs balances. Dans ce contexte, plusieurs pays ont introduit la possibilité du report à nouveau de la couverture en biocarburants non utilisée pendant un exercice donné, option que devrait inspirer les autorités luxembourgeoises appelées à transposer les directives 2009/28/CE et 2009/30/CE.

4. Concernant les carences du cadre légal et réglementaire actuel et projeté en matière d'incorporation de biocarburants

a. Les biocarburants « compte double »

L'article 21, paragraphe (2) de la directive « énergies renouvelables » (2009/28/CE) énonce qu'« *aux fins de démontrer le respect des obligations nationales imposées aux opérateurs en matière d'énergie renouvelable et de l'objectif en matière d'utilisation d'énergie provenant de sources renouvelables pour tous les modes de transport, visé à l'article 3, paragraphe 4, la contribution apportée par les biocarburants produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellulosiques d'origine non alimentaire et de matières ligno-cellulosiques est considérée comme équivalant à deux fois celle des autres biocarburants* ».

La Chambre de Commerce constate que cette disposition phare n'a pas été transposée en droit luxembourgeois à travers le projet de règlement grand-ducal sous avis. Il s'agit, en l'occurrence, du système dit « compte double » pour l'utilisation de biocarburants de deuxième génération, produits à partir de déchets ou de résidus. Les biocarburants en question sont largement utilisés aux Pays-Bas et de plus en plus en France également. Ainsi, il serait judicieux de prendre en compte cette disposition de la directive afin d'éviter des pertes de crédits aux frontières lors des transferts en provenance de ces deux pays notamment, pour autant que des biocarburants de deuxième génération aient été mélangés en amont.

b. L'annexe III concernant le contenu énergétique des carburants destinés aux transports

La Chambre de Commerce attire l'attention des rédacteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis sur le fait que l'annexe III de la directive « énergies renouvelables » 2009/28/CE, relative au contenu énergétique des carburants destinés au transport, n'a pas fait l'objet d'une transposition idoine. A travers cette annexe, l'intention du législateur communautaire était d'harmoniser dans l'ensemble des Etats membres les valeurs énergétiques des carburants destinés au transport. Il échet de souligner que, par le passé, les valeurs énergétiques en question différaient quelque peu entre divers Etats membres.

Dans un avis récent, le Groupement pétrolier luxembourgeois rappelle dans ce même contexte que « *depuis 2007, le contenu énergétique des biocarburants au Luxembourg est déterminé en tenant compte [...] d'une procédure émise par le directeur de l'administration des douanes et accises. Il y a lieu de remplacer les facteurs de conversion « volume-énergie » par ceux contenus dans la directive²³* ».

Ainsi, afin de garantir une transposition plus fidèle de la directive 2009/28/CE, la Chambre de Commerce recommande d'annexer, au projet de règlement grand-ducal sous avis, ladite annexe III.

c. Concernant l'impraticabilité de l'article 1, paragraphe (2) de la loi du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accises et les taxes assimilées sur les produits énergétiques [...]

L'article 1, paragraphe (2) de la loi susmentionnée dispose que « *la justification de l'utilisation de biocarburants, par addition effective dans les carburants mis à la consommation dans le pays ou par compensation au moyen de biocarburants additionnés²⁴ dans un autre Etat membre, qui n'y sont pas pris en considération pour le respect d'un minimum d'addition et qui n'y bénéficient pas d'une taxation réduite, se fait moyennant des*

²³ Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

²⁴ La faute de frappe apparaît comme telle dans le texte légal en question.

preuves documentaires certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/ CE du Conseil ».

Dans son avis du 10 novembre 2010 concernant le projet de loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées des produits énergétiques, de l'électricité, des produits de tabacs manufacturés, de l'alcool et des boissons alcooliques²⁵, devenu loi du 17 décembre 2010, la Chambre de Commerce avait longuement mis en exergue l'impossibilité matérielle de produire un document « *certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre arrêté par la décision 2002/358/CE du Conseil* ». En l'occurrence, le type de justificatif demandé par la loi du 17 décembre 2010 ne figure pas « *dans la panoplie de pièces, d'informations, de preuves, de certifications et justifications à fournir conformément aux directives à transposer. Elles n'existent pas*²⁶ ». La Chambre de Commerce avait d'ailleurs l'occasion, ci-dessus²⁷, de rappeler cette contradiction matérielle.

La Chambre de Commerce n'entend pas revenir, dans le cadre du présent avis, en détail à l'impraticabilité de cette disposition, si ce n'est de rappeler que le législateur n'a toujours pas encore proposé d'encadrement plus cohérent. De surcroît, l'annexe V de la directive 2009/28/CE « qualité des carburants » disposant de manière univoque que « *les émissions [de gaz à effet de serre] résultant du carburant à l'usage [...] sont considérées comme nulles pour les biocarburants*²⁸ », il apparaît aisément que le fait d'apporter une preuve « *certifiant de la contribution à l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre* » ne revêt guère de sens dès lors que l'annexe du projet règlement grand-ducal sous avis, tirée directement de la directive 2009/28/CE, considère comme nulle les émissions de GES attribuables aux biocarburants.

5. Pour une réglementation nationale en matière de biocarburants pragmatique et prenant en compte les spécificités du secteur pétrolier luxembourgeois

Le secteur pétrolier luxembourgeois est concerné par la transposition de la directive 2009/28/CE, d'une part, et 2009/30/CE, d'autre part. La Chambre de Commerce, dans sa mission de promotion des intérêts de ses ressortissants, est autorisée de se limiter à la prise en considération d'intérêts sectoriels, sous condition que ceux-ci ne soient pas préjudiciables à ceux de l'ensemble de ses ressortissants. Dans le contexte du présent avis, la Chambre de Commerce se limitera principalement à la défense des intérêts sectoriels du secteur pétrolier. En outre, l'intégration de biocarburants revêtant le caractère d'une obligation légale, à la fois communautaire et nationale, il est dans l'intérêt de l'ensemble des ressortissants de la Chambre de Commerce que cette incorporation se fasse dans des conditions écologiquement et économiquement soutenables et que la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers répondant aux deux directives communautaires soit assurée à tout moment.

Du point de vue du secteur pétrolier, les biocarburants constituent le sujet central des directives susmentionnées. Dans un avis récent au sujet de la transposition en droit national des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE, le Groupement Pétrolier luxembourgeois (GPL)²⁹ propose son soutien aux autorités nationales concernées de la transposition et de la mise en œuvre des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE, en insistant notamment sur la nécessité de « *greffer notre système biocarburants* » sur celui des pays approvisionnant le Grand-Duché de Luxembourg en couverture biocarburants et en rappelant les spécificités du marché

²⁵ Voir sous : <http://www.cc.lu/index.php?type=art&id=2059>.

²⁶ Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

²⁷ Voir sous : « 3. Concernant les spécificités du secteur pétrolier du Grand-Duché de Luxembourg dans le texte du mélange des biocarburants ».

²⁸ Point 13.

²⁹ Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

pétrolier luxembourgeois. La Chambre de Commerce soutient l'approche coopérative du GPL dans ce dossier et invite dès lors les autorités à collaborer de manière étroite avec le GPL.

La spécificité du marché pétrolier luxembourgeois implique par ailleurs la nécessité de distinguer entre les flux physiques de biocarburants, d'une part, et les couvertures en biocarburants, d'autre part. En fait, l'enregistrement et le contrôle de flux physiques vers le pays et au sein du pays ne sont pas le moyen adéquat pour gérer les obligations en matière de biocarburants ou de réduction associée de CO₂. Dans le cas luxembourgeois, les couvertures obligatoires en biocarburants sont achetées à partir de balances biocarburants tenues par les sociétés pétrolières étrangères qui assurent les mélanges. Ces balances contiennent les informations sur la durabilité et les performances CO₂, transférées des bilans massiques. Ainsi, il importe de souligner l'importance de distinguer entre les quantités et les qualités des flux physiques de molécules de biocarburants contenus dans les mélanges importés vers le Luxembourg, d'une part, et les quantités et les qualités correspondant aux transferts de couvertures en biocarburants documentées et enregistrées dans des balances de biocarburants tenues par les metteurs sur le marché, d'autre part. Les premières n'étant pas vérifiables et rétractables, il y a lieu de procéder, du côté luxembourgeois, à une reconnaissance mutuelle basée sur un transfert documentaire.

Commentaire des articles

Concernant les articles 3 et 7 (chapitre III – critères de durabilité)

Les biocarburants et bioliquides mis à la consommation sur le territoire luxembourgeois doivent respecter les critères de durabilité prévus aux articles 3 à 7 du projet de règlement grand-ducal sous objet. Ainsi, conformément à l'encadrement communautaire, le projet de règlement grand-ducal prévoit notamment l'interdiction de produire des biocarburants au départ de biomasses produites dans des écosystèmes à grande valeur de biodiversité, sur des terres riches en carbone ou encore dans les tourbières.

Conformément aux considérations développées *supra*, dans les considérations générales concernant les spécificités du secteur pétrolier du Grand-Duché de Luxembourg, les dispositions prévues aux articles 3 à 7 ne concernent toutefois qu'indirectement les sociétés pétrolières luxembourgeoises. Le Grand-Duché ne disposant pas d'une production propre de produits pétroliers, les opérateurs luxembourgeois importent des produits pétroliers dont une certaine quote-part de biocarburant aura été mélangée en amont. Dès lors que la composante « bio » est certifiée, par les autorités des pays exportateurs, comme « durable » au sens notamment de l'article 17 la directive 2009/28/CE³⁰, les principes de la reconnaissance mutuelle de la non-double vérification doivent pouvoir jouer dans un marché qui se veut unique. En effet, même s'il était matériellement possible, un deuxième contrôle des critères de durabilité, du côté luxembourgeois, de la composante « bio » des mélanges importés remettrait en question la pertinence du marché unique européen et serait pour le moins inefficace des points de vue technique, logistique et économique.

En l'occurrence, dans la configuration actuelle des approvisionnements du marché luxembourgeois, les caractéristiques ayant trait à la durabilité des carburants sont *de facto* traitées dans les pays en amont desdits approvisionnements. Aux yeux de la Chambre de Commerce, les certificats afférents, délivrés par les autorités étrangères, doivent être dûment acceptés par l'Administration de l'environnement en vertu du principe de la reconnaissance mutuelle sans qu'une deuxième vérification ne soit nécessaire (système de « preuve documentaire » mentionné *supra*.)

³⁰ Les articles 3 à 7 du projet de règlement grand-ducal sont la transposition directe de l'article 17 de la directive « renouvelables » 2009/28/CE. Il est à noter que la teneur de l'article 17 de la directive 2009/28/CE est reprise textuellement dans l'article 7ter de la directive 2009/30/CE.

Quand bien même la Chambre de Commerce félicite les auteurs du projet de règlement grand-ducal pour leur transposition fidèle de l'article 17 de la directive 2009/28/CE, elle conclut que le projet en question ne concerne guère les sociétés pétrolières luxembourgeoises mettant sur le marché des carburants comprenant une certaine quote-part de biocarburants mélangée en amont de la chaîne logistique. Cette précision étant apportée, il est clair que, le cas échéant, tout producteur sur sol luxembourgeois de biocarburants ou de bioliquides est tenu de démontrer, sans son chef, le respect des critères de durabilité prévus aux articles 3 à 7 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

En supplément de cette transposition littérale des critères de durabilité, qui ne concernent qu'à titre indirect le secteur pétrolier luxembourgeois, la réglementation luxembourgeoise devra être complétée par la définition des modalités de transfert des informations issues de balances biocarburants tenues par les fournisseurs étrangers, sous le contrôle de leurs autorités nationales respectives. Ainsi, il reviendrait au Gouvernement de négocier des accords avec les pays approvisionnant le Luxembourg en produits pétroliers dans le but d'assurer le transfert des droits (CO2 et énergies renouvelables) générés par les biocarburants mélangés dans ces pays pour le compte du Luxembourg.

A titre d'illustration, un producteur de biocarburants aux Pays-Bas doit démontrer à ses autorités nationales que les molécules « bios » en question respectent les critères de durabilité imposés par la directive 2009/28/CE, respectivement par la directive 2009/30/CE. Si, dans un deuxième temps, le biocarburant en question, que se soit sous forme pure ou mélangée, est exporté vers le Grand-Duché de Luxembourg, ce dernier dispose déjà de l'assurance que ces composants « bio » respectent lesdits critères de durabilité européens. Il en découle que la société pétrolière importatrice, sise au Grand-Duché, doit pouvoir démontrer à l'Administration luxembourgeoise le respect des critères de durabilité fixés à l'échelle communautaire simplement en présentant un certificat néerlandais idoine, sans qu'une nouvelle justification ou un deuxième contrôle ne soient nécessaires. Il en est de même pour les certificats relatifs à la contribution aux objectifs en matière d'énergies renouvelables et en ce qui concerne la contribution des biocarburants aux objectifs relatifs aux émissions de GES. En effet, il importe d'assurer, qu'à partir du moment où les composants « bio » sont exportés des Pays-Bas et importés au Grand-Duché, que ce dernier puisse faire apparaître, dans sa balance, la contribution à ses propres objectifs environnementaux.

Concernant les articles 8 et 9 (chapitre III – Vérification et contrôle)

L'article 8 du projet de règlement grand-ducal sous avis « décrit le système de vérification du respect des critères de durabilité des biocarburants et bioliquides ainsi que ses caractéristiques. Cet article transpose l'article 18, paragraphe 1 de la directive 2009/28/CE ainsi que l'article 7quater de la directive 98/70/CE modifiée par la directive 2009/30/CE³¹ ». L'article en question dispose textuellement que « les opérateurs concernés doivent montrer que les critères de durabilité prévus aux articles 3 à 6, ont été respectés pour les biocarburants et les bioliquides. A cet effet, les opérateurs économiques utilisent un système de bilan massique [...] »

Conformément aux articles 8 et 9, les « opérateurs concernés » doivent démontrer que les critères de durabilité, prévus aux articles 3 à 6, ont été respectés pour les biocarburants et les bioliquides. Force est de constater, à la lecture du projet de règlement grand-ducal sous avis, qu'il manque une définition du terme d'« opérateurs concernés ».

Etant donné le caractère très général des notions d'« opérateur économique » et d'« opérateur concerné », et vu l'intervention de plusieurs catégories d'opérateurs ayant chacune une mission distincte, il conviendrait de clarifier la situation en ce qui concerne les

³¹ Source : commentaire des articles accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis.

responsabilités des uns et des autres de ces opérateurs. D'après le GPL, « *ceci signifie qu'il faut faire une distinction claire et nette entre les producteurs de biocarburants qui doivent fournir des informations sur le respect des critères de durabilité et les sociétés pétrolières qui doivent répondre aux obligations de mélange, mais qui ne sont pas responsables pour la qualité des informations fournies par les producteurs de biocarburants.* ».

En effet, il y a d'abord les producteurs et les importateurs de biocarburants qui se trouvent à la fin de la chaîne de production et d'approvisionnement des biocarburants et des bioliquides purs avant leur mélange. Il leur incombe de fournir les informations et preuves sur le respect des critères de durabilité et d'établir des bilans massiques. Le projet d'arrêté royal belge définissant les critères environnementaux pour les biocarburants³² définit ces opérateurs comme suit : « *une personne ou une organisation qui a la propriété ou le contrôle physique de la biomasse, des produits intermédiaires, des produits semi-finis et des produits, dès l'origine à leur disponibilité sur le marché des biocarburants pour une ou plusieurs étapes de la chaîne de production* ».

Il y a ensuite les opérateurs qui se bornent à acheter des biocarburants, certifiés et dûment inscrits dans les bilans massiques, pour les vendre à l'état pur ou pour les mélanger à des carburants fossiles. Il s'agit, en règle générale, des sociétés pétrolières qui tombent sous les obligations d'assurer une certaine couverture en biocarburants certifiés et issus des bilans massiques et de réduire les émissions de CO₂ tout au long du cycle de vie des carburants qu'ils commercialisent. Dans la plupart des Etats membres, les sociétés pétrolières concernées tiennent des balances biocarburants retraçant les entrées et sorties de quantités de biocarburants sous le contrôle de leurs autorités nationales respectives.

Dans le cas luxembourgeois, il serait inapproprié de rendre les sociétés pétrolières responsables pour la qualité ou l'exactitude des informations relatives à la durabilité des biocarburants lorsque ces biocarburants ont été certifiés, contrôlés et vérifiés durables sous le contrôle des autorités d'un Etat membre de l'UE. En vertu du principe de la reconnaissance mutuelle, les sociétés pétrolières doivent pouvoir se fier aux certificats émis lorsqu'elles s'approvisionnent en biocarburants à l'étranger.

La directive 2009/28/CE prévoit la notion d'opérateur économique dans l'article 18 traitant de la vérification du respect des critères de durabilité pour les biocarburants et les bioliquides. Il est à rappeler dans ce contexte que le Luxembourg, se situant au bout de la chaîne logistique et ne disposant pas de sa propre production de produits pétroliers, importe normalement des mélanges aux biocarburants effectués dans les pays expéditeurs.

Conformément à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis, les opérateurs concernés soumettent des informations fiables à l'administration de l'environnement et, à sa demande, les données utilisées pour établir les informations. D'après le paragraphe (2), ces données comportent notamment des informations sur les points suivants :

- respect des critères de durabilité prévus aux articles 3 à 6 du projet de règlement grand-ducal ;
- les mesures prises pour la protection des sols, de l'eau et de l'air ainsi que la restauration des terres dégradées;
- les mesures visant à éviter une consommation d'eau excessive dans les zones où l'eau est rare; et

³² Projet d'arrêté royal définissant les critères environnementaux pour les biocarburants, présenté par le Ministre du climat et de l'énergie au Conseil belge des ministres le 3 février 2011.

- les mesures prises pour tenir compte de l'incidence de l'augmentation de la demande en biocarburants sur la viabilité sociale dans l'Union européenne et les pays tiers et à l'incidence de la politique européenne en matière de biocarburants sur la disponibilité des denrées alimentaires à un prix abordable.

Dans la logique de la répartition des responsabilités et en tenant compte des informations qui sont à la disponibilité des uns et des autres, il appartient aux producteurs de biocarburants de fournir les informations sur le respect des critères de durabilité énoncés aux articles 3 à 7, et les autres informations sur demande. L'émission de certificats de durabilité de l'amont vers l'aval devrait prévoir une clause de délimitation des responsabilités entre producteurs de composants « bio » et les sociétés pétrolières en cas de non-conformité des composants « bio ». En effet, les opérateurs pétroliers luxembourgeois ne peuvent pas être tenus responsables ou pénalisés pour une non-conformité de composants « bio » qu'ils n'auraient pas pu détecter et qui ont fait l'objet d'une certification dans un autre Etat membre.

L'article 9 prévoit au paragraphe (3) que les « *opérateurs concernés assurent un niveau suffisant de contrôle indépendant des informations qu'ils soumettent et apportent la preuve que ce contrôle a été effectué* ». Le paragraphe (4), pour sa part, précise notamment que la preuve de ce contrôle indépendant peut être rapportée notamment à l'aide d'accords bilatéraux ou multilatéraux que l'UE conclut avec des pays tiers, ou encore à l'aide de systèmes nationaux ou internationaux volontaires dûment reconnus par la Commission européenne. A cet égard, le GPL estime qu'étant donné « *les schémas volontaires, prévus à l'article 9, ne seront pas approuvés immédiatement, [le Groupement] propos[e] de prévoir une période de transition offrant plus de flexibilité en 2011 (à l'image de ce qui est prévu aux Pays-Bas)* ».

En guise de synthèse, dans le secteur pétrolier, la situation actuelle au Grand-Duché peut être résumée comme suit :

- Des biocarburants sont importés ou produits dans un Etat membre tiers, où leur conformité avec les critères de durabilité est vérifiée et où ils sont enregistrés dans des bilans massiques.
- Ces biocarburants sont ensuite mélangés et inscrits dans des balances biocarburants que les sociétés pétrolières concernées tiennent sous le contrôle de leurs autorités nationales.
- Les quantités de biocarburants et les caractéristiques ayant trait à la « durabilité » qui correspondent à ces quantités peuvent être transférées de la balance d'un acteur A vers la balance d'un acteur B. En accompagnement de leurs importations de produits pétroliers vers le Grand-Duché, les sociétés pétrolières transfèrent des couvertures en biocarburants d'une balance étrangère vers leurs balances au Luxembourg.

Il en résulte que « *les dispositions des articles [8]-9³³ sont exclusivement gérées dans les pays d'origine* » et que « *le principe de la reconnaissance mutuelle des certifications des biocarburants au sein de l'UE [doit] implique[r] la mise en place d'un régime simplifié, où les sociétés pétrolières peuvent transférer des couvertures en biocarburants répondant aux critères de durabilité définis dans les directives [2009/28/CE et 2009/30/CE] et où les preuves documentaires à fournir [doivent] se limite[r] aux documents informant sur la*

³³ Dans la version originale de l'avis du GPL du 17 février 2011, le membre de phrase « les dispositions des articles [8]-9 » est : « les dispositions des articles 3-9 »

balance d'origine³⁴ ». Ainsi, « les articles [8]-9³⁵ ne concernent qu'indirectement les sociétés pétrolières luxembourgeoises. Elles ne sont pas directement impliquées dans les opérations auxquelles ces articles font référence ».

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de règlement grand-ducal sous rubrique que sous la réserve expresse de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

WMR/PPA

³⁴ Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

³⁵ Dans la version originale de l'avis du GPL du 17 février 2011, le membre de phrase « les articles [8]-9 ne concernent qu'indirectement les sociétés pétrolières luxembourgeoises » est : « les articles 3-9 ne concernent qu'indirectement les sociétés pétrolières luxembourgeoises ».