

Objet :Projet de loi n°6533 relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers (4084WMR)

*Saisine : Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur
(16 janvier 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est notamment de transposer en droit luxembourgeois la directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux Etats membres de l'Union européenne de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers (ci-après, la « directive »). La directive en question impose aux Etats membres de prendre toutes les dispositions pour maintenir de façon permanente un niveau total de stocks de sécurité de pétrole. Elle prévoit la possibilité pour les Etats membres de créer une entité centrale de stockage qui a la forme d'un organisme ou d'un service sans but lucratif. Les Etats membres sont par ailleurs tenus d'assurer en permanence la disponibilité et l'accessibilité physique des stocks de sécurité.

Ainsi, les principales dispositions du projet de loi sont les suivantes :

- Le projet de loi crée un cadre relatif aux règles concernant les obligations en matière de stockage de sécurité. Ainsi, chaque importateur pétrolier luxembourgeois est obligé de constituer et de maintenir de façon permanente des stocks de sécurité qui correspondent au moins à 93 jours d'importations journalières moyennes nettes.
- Cette obligation de stockage doit être assurée en partie sur le territoire national, en partie sur le territoire régional et en partie sur le territoire européen. Les niveaux minima par territoire seront fixés par voie de règlement grand-ducal et ces dispositions ne font donc pas partie du projet de loi sous avis.
- Le projet de loi crée, sous forme d'un établissement public, une Agence nationale de stockage de produits pétroliers (ci-après, l' « Agence nationale ») qui a pour principale mission de détenir une partie des stocks de sécurité, soit directement, soit par délégation. L'Agence a la possibilité d'acquérir, de maintenir, de constituer, de gérer, de vendre et de mettre en circulation les stocks commerciaux de produits pétroliers. A titre subsidiaire, l'Agence pourrait, le cas échéant, procéder à la construction d'installations de stockage. L'Agence doit assurer en permanence la disponibilité et l'accessibilité physique des stocks de sécurité maintenus sur le territoire national.

Le projet de loi instaure également les procédures nécessaires pour assurer un suivi du respect des règles en matière de sécurité d'approvisionnement du pays en produits pétroliers. Ainsi, l'importateur pétrolier doit assurer en permanence la disponibilité, l'accessibilité physique et le recensement des stocks de sécurité. En outre, le projet de loi énumère une série d'informations que les importateurs pétroliers sont tenus de communiquer chaque mois au ministre ayant l'énergie dans ses attributions.

Résumé synthétique

Indépendamment du fait que la plupart des dispositions du projet de loi sous rubrique émane de la transposition de la directive 2009/119/CE, la Chambre de Commerce **salue l'initiative des auteurs du projet de loi de proposer une modernisation du cadre légal relatif au stockage pétrolier**. En effet, le cadre actuel, qui date de 1973, ne correspond plus à la réalité du marché pétrolier à l'aune de la construction du marché intérieur sur le plan européen et, considérant les caractéristiques intrinsèques du marché pétrolier luxembourgeois, largement orienté vers les ventes transfrontalières.

Les auteurs du projet proposent une transposition de la directive 2009/119/CE que la Chambre de Commerce ne saurait qualifier de « fidèle » (principe de « toute la directive, rien que la directive ») dans toutes ses dispositions et détails. L'analyse effectuée par le présent avis de la Chambre de Commerce se concentre sur les éléments du projet de loi qui dévient de la directive ou qui entraînent des modifications substantielles par rapport au cadre légal actuel. Etant donné que la future loi ne saura être appliquée de manière correcte et pertinente en **l'absence d'une multitude de règlements d'exécution annoncés**, mais non encore communiqués, la Chambre de Commerce se permettra toutefois de les anticiper, en profitant du présent avis pour présenter son point de vue en ce qui concerne certaines matières à traiter par voie de règlement grand-ducal.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le projet de loi a intrinsèquement pour objet le stockage de produits pétroliers et l'intitulé du projet de loi devrait partant se lire comme suit : « Projet de loi relative au stockage pétrolier ». **Le titre choisi par les auteurs**, à savoir « Projet de loi relative à l'organisation du marché de produits pétrolier » **induit en erreur** en suggérant que la future loi toucherait tous les aspects de l'organisation du marché pétrolier, ce qui n'est pas le cas. Contrairement à certaines velléités exprimées dans le projet de loi sous avis, et aux yeux de la Chambre de Commerce, il n'y a aucunement lieu de confondre un marché nouvellement libéralisé mais fortement régulé, tel que le marché de l'électricité, avec le marché pétrolier, dont l'organisation n'incombe ni au ministre, ni à un régulateur. Partant, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi sous rubrique de reformuler l'article 42 de façon à limiter la mission de surveillance et l'accès aux informations au strict nécessaire, c'est-à-dire aux domaines qui ont directement trait au stockage pétrolier et qui font l'objet du projet de loi sous avis.

Dans son avis, la Chambre de Commerce relève que la question de la fourniture ininterrompue des acteurs économiques en produits pétroliers dans des conditions économiquement viables (**sécurité d'approvisionnement**) constitue une composante essentielle de la compétitivité du site luxembourgeois. Dans ses considérations générales ci-après, la Chambre de Commerce fournit un ensemble de réflexions à l'égard de la sécurité d'approvisionnement. Elle y note en particulier que l'articulation, ou, en d'autres termes, le départage entre « stocks commerciaux » (stocks opérationnels), d'une part, et « stocks stratégiques » (stocks permanents auxquels les acteurs du marché pétrolier n'ont pas accès), d'autre part, détermine directement le degré de sécurité d'approvisionnement du pays. Elle recommande aux auteurs de projet de loi de se rallier aux calculs effectués par le Groupement pétrolier luxembourgeois (GPL) dans ce contexte, préconisant un stockage national de l'équivalent d'environ **5 jours de consommation au titre de stockage stratégique** au sein des installations de stockage luxembourgeoises. Une telle manière de procéder limiterait l'effet d'éviction des stocks opérationnels par les stocks stratégiques et laisserait une marge de manœuvre suffisante aux acteurs du marché pétrolier aux fins d'une gestion optimale des stocks opérationnels.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce se demande s'il y a effectivement lieu de passer par une **obligation de stockage sur le territoire national** pour assurer une bonne utilisation des capacités de stockage en question. En tout état de cause, une prise en charge

de cette partie du stockage par l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers (contrairement à une obligation individuelle infligée aux importateurs pétroliers au titre de stockage sur le territoire national) produirait sans doute un meilleur résultat en termes de sécurité d'approvisionnement, tout en répondant de manière adéquate à une série de problèmes décrits ci-dessous.

Quant à la distinction qu'opère le projet de loi entre **stockage national, régional et européen**, la Chambre de Commerce estime que, dans un contexte de marché intérieur et eu égard au fait que la directive à transposer prévoit et règle les situations de stockage dans des pays de l'UE autres que l'Etat membre considéré, il ne semble guère illégitime que la contribution luxembourgeoise à l'effort européen requis soit réalisée, même en grand partie, auprès des partenaires européens des acteurs pétroliers luxembourgeois et qui, contrairement au Grand-Duché, disposent d'importantes capacités de stockage et des instruments logistiques mieux adaptés aux besoins des acteurs du secteur pétrolier luxembourgeois. La Chambre de Commerce peut suivre un raisonnement politique en vertu duquel les capacités de stockage limitées sur le territoire national puissent motiver les autorités nationales à introduire la notion de stocks régionaux (non prévue par la directive) afin de garder un critère de proximité. Or, à ses yeux, la délimitation du périmètre des stocks régionaux, fixée à 230 km à partir du centre du pays, devrait toutefois être étendue à 295 km afin d'inclure au moins le port pétrolier de Rotterdam, et qui ne ferait pas partie du périmètre actuellement retenu.

En outre, la possibilité de fixer les stocks de proximité (c'est-à-dire nationaux et régionaux) à un maximum de l'équivalent de 110 jours de consommation, tel que prévu dans le projet de loi, paraît disproportionnée. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un seuil maximum d'un quart de ces 110 jours (soit 27,5 jours) paraît justifié pour l'ensemble des stocks de proximité, et ce tout en maintenant un haut niveau de sécurité d'approvisionnement du pays. En cas de non prise en compte du port pétrolier de Rotterdam dans la définition du périmètre du stockage régional, l'obligation de stockage régional devrait être limitée à 20 jours maximum au lieu de 55 jours.

L'objet du présent avis n'est pas de commenter *in extenso*, à ce stade, les **projets gouvernementaux de mise en place d'éventuelles infrastructures de stockage** à travers le pays (cf. sites de « Bascharage-Héierchen » et de « Luxembourg-Ouest »¹). Toutefois, la Chambre de Commerce tient à saluer l'initiative du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur de désigner de nouveaux sites pétroliers pour remplacer des dépôts existants au cas où ces derniers seraient contraints à fermer. En effet, il serait inopportun de renoncer à une part importante des capacités de stockage et de transvasement existantes sans avoir réalisé préalablement une solution de rechange.

Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite par ailleurs inviter le gouvernement à étudier dès à présent les aspects économiques de la question. Il s'agit notamment d'évaluer le niveau de stockage stratégique sur le territoire national à partir duquel le supplément de sécurité d'approvisionnement ressenti grâce au rapprochement physique de ces stocks (de quelques centaines de kilomètres au mieux) ne justifie plus le surcoût qu'engendre un tel stockage national dans des installations nouvelles par rapport à un stockage, moins onéreux, dans des installations pétrolières sises en région et offrant de surcroît un plus grand choix d'options de stockage. L'étude des aspects économiques d'une extension des capacités de stockage sur le territoire national devrait également comprendre

¹ Source : présentation à l'occasion de la conférence de presse du 18 mars 2011 de l'ancien ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, et du ministre du Développement durable et des Infrastructures, Claude Wiseler, au sujet de la politique en matière de dépôts pétroliers dans les locaux du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/conferences_presse/2011/03/18_Tanklager/index.html

le risque de création de surcapacités, sachant que les politiques énergétique, climatique et fiscale européennes ont indubitablement pour objectif de stimuler une baisse significative de la demande de produits pétroliers au cours des prochaines décennies. S'y ajoute qu'une quote-part importante de la demande actuelle de produits pétroliers au Luxembourg dépend des écarts de fiscalité entre le Grand-Duché et les pays voisins et qui ne sont pas nécessairement garantis ou viables à long terme.

Quant à l'**Agence nationale de stockage de produits pétroliers**, et tout en souscrivant au principe de la création d'une telle Agence sous réserve des considérations qui suivent, la Chambre de Commerce plaide en faveur de la mise en place d'une structure plus efficiente et administrativement efficace que celle projetée par le projet de loi. Aux yeux de la Chambre de Commerce, l'Agence nationale devra être gérée dans le souci d'une parfaite maîtrise des coûts. De son avis, la structure afférente projetée dans le projet de loi sous avis paraît démesurée et trop coûteuse par rapport aux tâches à remplir.

Idéalement, l'Agence nationale n'achèterait pas ses propres stocks, mais coopérerait avec des Agences étrangères et / ou avec des opérateurs nationaux et étrangers et **assurera**, dans la mesure du possible, **prioritairement et directement le stockage sur le territoire national**, et ce en tenant compte de critères stratégiques et économiques. Une telle façon de procéder renforcerait la qualité de contrôle des autorités publiques quant aux stocks stratégiques et permettrait un traitement non-discriminatoire de tous les importateurs de produits pétroliers luxembourgeois et étrangers, qu'ils soient propriétaires ou non d'installations de stockage sur le sol national. La question soulevée par le présent avis et relative à l'existence de positions dominantes (sur le marché très étroit du stockage national) pourrait, de la sorte, être largement palliée.

Contrairement à une obligation individuelle infligée aux importateurs pétroliers au titre de stockage sur le territoire national, une **prise en charge directe du stockage national par l'Agence nationale** permettrait d'assurer une utilisation optimale des capacités de stockage indigènes tout en offrant des perspectives stables aux investisseurs et exploitants concernés. La Chambre de Commerce estime qu'en absence d'une telle prise en charge, l'instrument même d'une Agence nationale de stockage de produits pétroliers serait remis en question. En effet, la Chambre de Commerce soulèverait dans ce cas la question quant à la plus-value qu'apporterait la mise en place d'une Agence par rapport à la situation actuelle si cette dernière ne s'attèlerait pas prioritairement, et dans les meilleurs délais, à ce segment du marché de stockage répondant à des critères de proximité et considéré, partant, comme étant particulièrement important d'un point de vue de la sécurité d'approvisionnement. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la réponse à cette question s'avère fondamentale pour pouvoir juger définitivement sur l'intérêt d'engager toute dépense supplémentaire liée à la mise en place et à l'exploitation d'une Agence nationale de stockage.

En ce qui concerne l'**obligation de stockage de sécurité pour les importateurs de produits pétroliers**, la Chambre de Commerce demande de la définir comme étant la différence entre l'obligation totale du pays en nombre de jours, moins le nombre de jours pris en charge par l'Agence nationale conformément au règlement grand-ducal annoncé à l'article 7 du projet de loi sous avis. D'après les informations recueillies par la Chambre de Commerce, il en serait de même dans les pays limitrophes, où une part du stockage stratégique est obligatoirement prise en charge par l'entité de stockage nationale. La proposition des auteurs du projet de loi de traiter le stockage obligatoirement pris en charge par l'Agence nationale comme étant une **délégation de stockage** (cf. commentaire de l'article 7) risque de poser problème et de mener à confusion en cas de délégation volontaire - telle que définie dans la section II du projet de loi sous avis - et pose par ailleurs de sérieux problèmes de responsabilité pour une partie du stockage assurée par un acteur que l'importateur pétrolier n'aura pas choisi volontairement.

En matière de contribution utile à l'effort général en faveur d'une **simplification administrative accrue**, il convient de limiter au strict nécessaire les demandes d'informations vis-à-vis des importateurs pétroliers ou encore les procédures administratives à leur égard. Le caractère sensible d'une partie des informations demandées et le risque d'une propagation ou d'une fuite (même non intentionnée) d'informations confidentielles motivent également l'attitude prudente et réservée de la Chambre de Commerce en cette matière. *In fine*, la Chambre de Commerce relève, dans son avis, plusieurs dispositions qui s'opposent aux efforts entrepris en faveur d'une simplification administrative accrue. Aussi, le service au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en charge de l'exécution du projet de loi sous avis devrait-il se servir, en premier lieu, des données déjà communiquées à d'autres administrations par les opérateurs de secteur et renforcer la coopération avec ces dernières pour mettre en commun les procédures de communication de données. La Chambre de Commerce fait spécialement référence à l'Administration des Douanes et Accises.

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

Appréciation du projet de loi

	Incidence du projet de loi
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0 / + ²
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	-
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	0

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

Considérations générales

Antécédents et introduction générale

La Chambre de Commerce salue l'initiative des auteurs du projet de loi de proposer une modernisation du cadre légal relatif au stockage pétrolier. En effet, le cadre actuel, qui date de 1973 (règlement grand-ducal du 31 octobre 1973 relatif aux obligations de stockage de produits pétroliers) ne correspond plus à la réalité du marché pétrolier à l'aune de la construction du marché intérieur et, considérant les caractéristiques intrinsèques du marché pétrolier luxembourgeois, largement orienté vers les ventes transfrontalières.

² Effet positif sur la compétitivité de l'économie luxembourgeoise en cas de mise en place d'un cadre légal et réglementaire relatif au stockage conformément aux positions exposées dans le présent avis.

L'analyse effectuée par le présent avis de la Chambre de Commerce se concentre sur les éléments du projet de loi qui dévient de la directive ou qui entraînent des modifications substantielles par rapport au cadre actuel. Etant donné que la future loi ne saura être appliquée de manière correcte et pertinente en l'absence d'une multitude de règlements d'exécution annoncés, les auteurs du projet de loi, respectivement le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, auraient dû produire les projets de règlements grand-ducaux en question parallèlement au projet de loi, ce qui n'est malencontreusement pas le cas. En attendant la finalisation desdits règlements, la Chambre de Commerce se permettra toutefois de les anticiper, en profitant du présent avis pour présenter son point de vue en ce qui concerne certaines matières à traiter par voie de règlement grand-ducal.

Finalement, la Chambre de Commerce souhaite réitérer son ouverture à contribuer de manière constructive à la définition d'un nouveau cadre légal en matière de stockage de produits pétroliers et confirmer son soutien aux initiatives politiques visant à assurer la sécurité des approvisionnements en produits énergétiques, dont en produits pétroliers, dans des conditions économiquement viables. En effet, aux yeux de la Chambre de Commerce, la sécurité d'approvisionnement permanente en produits pétroliers est une composante essentielle de la compétitivité des acteurs économiques luxembourgeois.

Quant à l'intitulé du projet de loi

La Chambre de Commerce constate que le projet de loi a pour objet de transposer la directive 2009/119/CE faisant obligation aux Etats membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers et de réformer le cadre légal existant en matière de stockage de produits pétroliers. En transposant la directive, les auteurs du projet de loi ont choisi d'opter pour une distinction entre stockage national, régional et européen (voir *infra*). Ils ont par ailleurs opté pour la création d'une Agence nationale de stockage, telle que prévue dans la directive précitée.

Il découle de ces considérations que le projet de loi a intrinsèquement pour objet le stockage pétrolier et l'intitulé du projet de loi devrait se lire comme suit: « Projet de loi relative au stockage pétrolier ». Le titre choisi par les auteurs, à savoir « Projet de loi relative à l'organisation du marché de produits pétroliers » induit les lecteurs en erreur en suggérant que la future loi toucherait à tous les aspects de l'organisation du marché pétrolier. Or tel n'est pas le cas. Contrairement aux cadres légaux relatifs aux marchés du gaz et de l'électricité, par exemple - où des marchés ont été libéralisés, où une régulation a été mise en place et où de nombreuses dispositions spécifiques à des marchés de fourniture d'énergie par des structures monopolistiques de réseaux ont été prévues - ce projet de loi ne traite pas de l' « organisation » du marché visé.

Dans les cadres légaux relatifs aux marchés du gaz et de l'électricité interviennent des notions telles que « service universel », « fournisseur par défaut », « régulateur » ou encore « accès au réseau ». Or tel n'est pas le cas - et la Chambre de Commerce s'en félicite - pour ce qui est du projet de loi sous avis, censé réglementer le « marché de produits pétroliers ». Si, *a contrario*, les auteurs avaient l'intention de contrôler et de diriger le secteur pétrolier au-delà des aspects liés au stockage stratégique, et couverts par la directive, par le biais d'une initiative législative ultérieure, étendant de la sorte le cadre légal qui serait posé par la mise en œuvre de la loi devant découler du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce devrait s'y opposer, n'y voyant aucune utilité, nécessité et pertinence particulières.

En effet, l'établissement et l'exploitation des entreprises agissant sur le marché pétrolier sont régis par d'autres lois (droit d'établissement, loi *commodo/incommodo*, etc.). Les prix pétroliers maxima (réglementés), quant à eux, sont régis par la loi relative à la concurrence et par un contrat de programme conclu sur base de cette loi.

Quant à la sécurité des approvisionnements

La Chambre de Commerce a déjà relevé *supra* que la question de la fourniture ininterrompue des acteurs économiques en produits pétroliers dans des conditions économiquement viables est une composante essentielle de la compétitivité du site luxembourgeois. La question relative à la sécurité des approvisionnements s'avère en effet fondamentale, en sachant que les produits pétroliers représentent de l'ordre des deux-tiers de la consommation nationale d'énergie au Luxembourg³. Par ailleurs, le Luxembourg se place, ensemble avec Malte et Chypre, parmi les trois pays de l'Union européenne les plus dépendants énergétiquement, c'est-à-dire important la quasi-entièreté des produits énergétiques consommés⁴.

Pour un territoire donné, la sécurité des approvisionnements en produits pétroliers est déterminée par plusieurs variables, parmi lesquelles l'on pourrait notamment citer :

- (1) La capacité de stockage disponible à proximité ;
- (2) le degré d'utilisation des capacités de stockage à des fins de stockage stratégique (stocks permanents auxquels les acteurs du marché pétrolier n'ont pas accès) ;
- (3) le degré d'utilisation des capacités de stockage à des fins de stockage commercial, c'est-à-dire les stocks autres que les stocks stratégiques (stocks opérationnels à disposition des acteurs du marché pétrolier) ;
- (4) la diversification des voies d'approvisionnement et leur degré de flexibilité ;
- (5) la rapidité et la fiabilité des voies d'importation dans la région ;
- (6) les stocks en amont de la chaîne d'importation.

Les points (4), (5) susmentionnés ne paraissent guère influençables à court ou à moyen terme alors que le point (6) échappe au pouvoir de décision luxembourgeois.

Le point (1), quant à lui, est directement affecté par des décisions politiques, administratives ou entrepreneuriales qui mettraient en cause - respectivement qui favoriserait la genèse - le maintien, l'exploitation et la création d'installations de stockage de produits pétroliers au sein du pays. Toutefois, la Chambre de Commerce estime que les impondérables, les formalités administratives et le volet infrastructurel liés à la définition, la mise en place et la mise en exploitation de nouveaux sites de stockage pétroliers sont tels qu'une disparition rapide de capacités de stockage à un endroit (p.ex. le site de Bertrange) ne pourrait sans doute pas être compensée dans des délais brefs par des capacités alternatives à d'autres endroits du pays.

La Chambre de Commerce a pris note de la présentation, par les soins du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur et du Ministère du Développement durable et des Infrastructures, de nouveaux sites de stockage de produits pétroliers potentiels, destinés à remplacer et / ou à compléter, à terme, des sites existants (notamment le site dit « Bascharage-Héierchen » ou encore le site dit « Luxembourg-Ouest »⁵). Outre le fait que les deux projets sont d'ores et déjà contestés sur le plan local, il semble à la fois prudent et réaliste de partir du principe que la genèse de ces nouveaux sites est loin d'être une réalité concrète et tangible. En matière de maintien de la sécurité d'approvisionnement, il semble partant très dangereux d'envisager - aujourd'hui - un quelconque scénario de fermeture pour d'importants sites de stockage pétrolier existants.

³ Source : présentation à l'occasion de la conférence de presse du 18 mars 2011 de l'ancien ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, et du ministre du Développement durable et des Infrastructures, Claude Wiseler, au sujet de la politique en matière de dépôts pétroliers dans les locaux du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

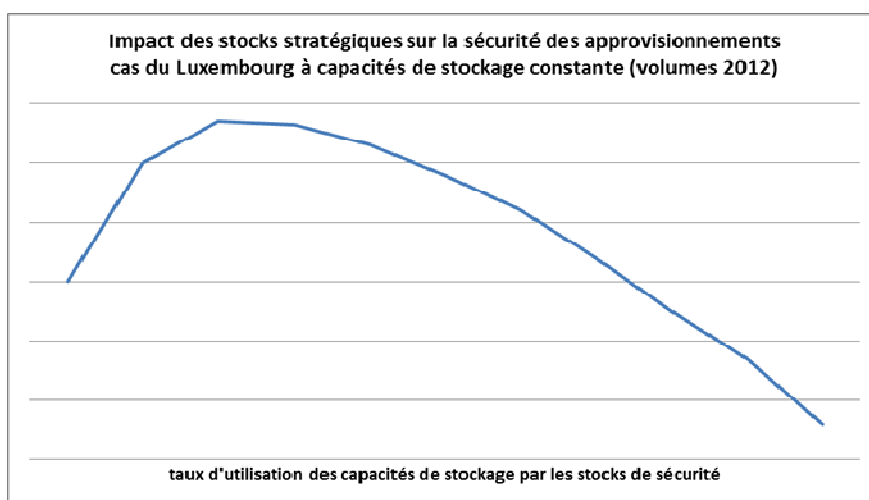
http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/conferences_presse/2011/03/18_Tanklager/index.html

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

En attendant les développements dans le domaine des sites de stockage établis sur le sol luxembourgeois, aux yeux de la Chambre de Commerce et dans une perspective d'une sécurité d'approvisionnement optimale à court terme, il y a lieu de trouver des réponses pertinentes aux interrogations sous-jacentes aux points (2) et (3) mentionnés ci-avant. A capacité de stockage physique constante, il doit être gardé à l'esprit que plus les minima en termes de stocks de sécurité à détenir sur le territoire national - c'est-à-dire des quantités qui doivent être stockées en permanence et qui ne pourront donc pas servir aux approvisionnements réguliers des clients - sont revus à la hausse, plus les capacités effectivement disponibles pour le stockage commercial et opérationnel, et donc les stocks de roulement pour garantir les approvisionnements réguliers des clients finaux, se rétrécissent.

L'articulation, ou, en d'autres termes, le départage entre « stocks commerciaux », d'une part, et « stocks stratégiques », d'autre part, détermine directement le degré de sécurité d'approvisionnement du pays. Le graphique ci-dessous, établi par les soins du Groupement pétrolier luxembourgeois (GPL), illustre de quelle façon le blocage des capacités de stockage existantes par des stocks de sécurité permanents influence la situation du pays en termes de sécurité d'approvisionnement. Il a été renoncé d'assortir les axes du graphique d'une légende, la finalité du graphique étant simplement d'illustrer l'effet d'éviction des stocks commerciaux par les stocks stratégiques et, *in fine* à partir d'un certain seuil, d'une baisse de la sécurité d'approvisionnement en cas d'augmentation de l'obligation de stockage dite stratégique ou de sécurité.



Source : GPL

Par déduction du graphique ci-avant, la Chambre de Commerce part du principe que la présence d'un minimum de stocks stratégiques dans les installations de stockage sis sur le sol luxembourgeois améliore *de facto* la sécurité d'approvisionnement du pays puisqu'elle devrait notamment contribuer à garantir un niveau élevé d'utilisation des capacités. Or, à partir d'un certain seuil, que le GPL, évalue à environ 5 jours de stockage (sur base des volumes de produits pétroliers écoulés sur le marché luxembourgeois en 2012), les stocks stratégiques, à détenir en permanence, font écarter (effet d'éviction) les stocks commerciaux de proximité, réduisant ainsi la capacité de réaction des opérateurs locaux à des situations d'approvisionnement critiques ou des pics de demande pour lesquels un déblocage des stocks stratégiques n'est pas prévu⁶ (p.ex. interruption des flux d'importation à cause de

⁶ Il est à noter que la mise en circulation des stocks stratégiques ne s'envisage, d'après l'article 45 du projet de loi, qu'en cas de rupture majeure d'approvisionnement, de décision internationale effective de mise en circulation de stocks, d'urgence particulière ou pour faire face à des crises locales et que toute décision afférente relève du Ministre ayant l'énergie dans ses attributions.

problèmes logistiques, de grèves, d'intempéries ou de hausse significative de la demande telle qu'observée en cas de dépannage d'importants clients de gaz naturel durant une période de grand froid).

En conclusion, il y a donc lieu de garder un niveau suffisant de stockage commercial dans les dépôts pétroliers luxembourgeois si l'objectif recherché est celui de l'optimisation de la sécurité des approvisionnements. Il ressort par ailleurs du graphique ci-dessus que même les deux cas extrêmes (taux d'utilisation des capacités de stockage nationales par les stocks stratégiques à 100% ou à 0%) la sécurité d'approvisionnement est non nulle. Ceci s'explique par l'exiguïté du territoire et par la possibilité d'assurer les approvisionnements à partir des dépôts sis dans les régions avoisinantes. Il en découle qu'en dehors du cadre national, le degré d'affectation des dépôts avoisinants à des fins de stockage permanent de sécurité ne reste pas sans effet sur la sécurité d'approvisionnement luxembourgeoise.

La Chambre de Commerce ne peut malencontreusement pas se prononcer sur le caractère raisonnable ou non de l'articulation entre « stockage stratégique » et « stockage commercial » dans les dépôts luxembourgeois prônée par les auteurs du projet de loi, ce partage devant faire partie intégrante d'un règlement d'exécution, dont elle ne dispose pas au moment de la finalisation du présent avis. Elle recommande ainsi aux auteurs de projet de loi de se rallier aux calculs effectués par le GPL en la matière, préconisant un stockage de l'équivalent d'environ 5 jours de consommation au titre de stockage stratégique au sein des installations de stockage luxembourgeoises.

Quant à la distinction entre stockage national, régional et européen

Aux yeux de la Chambre de Commerce, la finalité des stocks stratégiques est avant tout celle visant à protéger les économies importatrices - le Luxembourg tout comme l'Union européenne dans son ensemble - de produits pétroliers des à-coups pouvant résulter d'une sérieuse interruption des fournitures en ces produits. Dans un contexte de marché intérieur, et eu égard au fait que la directive à transposer prévoit et règle les situations de stockage dans des pays de l'UE autres que l'Etat membre considéré, il ne semble guère illégitime que la contribution luxembourgeoise à l'effort européen en matière de sécurité d'approvisionnement requis soit réalisée, même en grand partie, auprès des partenaires européens des acteurs pétroliers luxembourgeois et qui, contrairement au Grand-Duché, disposent d'importantes capacités de stockage et des instruments logistiques mieux adaptés aux besoins du terrain.

Conformément aux considérations ci-dessus, la Chambre de Commerce appréhende la nécessité et soutient la volonté politique de détenir une partie des stocks permanents de sécurité physiquement sur le territoire national, à côté des stocks opérationnels ou commerciaux dont le pays a besoin. Il semble en outre ressortir des projets gouvernementaux visant à développer de nouveaux sites pétroliers qu'il existe une volonté politique de développer très fortement le stockage stratégique sur le territoire national⁷.

L'objet du présent avis n'est pas de commenter, à ce stade, les projets gouvernementaux de mise en place d'éventuelles infrastructures de stockage à travers le pays. Toutefois, la Chambre de Commerce souhaite inviter le gouvernement à étudier dès à présent les aspects économiques de la question. Il s'agirait notamment d'évaluer le niveau de stockage stratégique sur le territoire national à partir duquel le supplément de sécurité d'approvisionnement ressenti grâce au rapprochement physique de ces stocks (de quelques

⁷ Source : présentation à l'occasion de la conférence de presse du 18 mars 2011 de l'ancien ministre de l'Economie et du Commerce extérieur, Jeannot Krecké, et du ministre du Développement durable et des Infrastructures, Claude Wiseler, au sujet de la politique en matière de dépôts pétroliers dans les locaux du ministère de l'Economie et du Commerce extérieur : http://www.eco.public.lu/salle_de_presse/conferences_presse/2011/03/18_Tanklager/index.html

centaines de kilomètres au mieux) ne justifie plus le surcoût qu'engendre un tel stockage national dans des installations nouvelles par rapport à un stockage, moins onéreux, dans des installations pétrolières sises en région et offrant de surcroît un plus grand choix d'options de stockage, dont le stockage de pétrole brut.

L'étude des aspects économiques d'une extension des capacités de stockage sur le territoire national devrait également comprendre le risque de création de surcapacités, sachant singulièrement que les politiques énergétique, climatique et fiscale européennes ont indubitablement pour objectif de stimuler ou d'encourager une baisse significative de la demande de produits pétroliers au cours de prochaines décennies. S'y ajoute qu'une quote-part importante de la demande actuelle de produits pétroliers au Luxembourg dépend des écarts de fiscalité entre le Grand-Duché et les pays voisins et qui ne sont pas nécessairement garantis ou viables à long terme. Considérant en outre que, situé entre le Rhin et les ports de la mer du Nord, le Luxembourg se trouve tout au bout de la chaîne logistique d'approvisionnement en produits pétroliers, il risque de ne pas pouvoir commercialiser d'éventuelles surcapacités de stockage à des conditions économiquement viables sur le marché européen du stockage, sachant que le législateur luxembourgeois ne saura guère imposer l'utilisation de ces capacités luxembourgeoises sur ce marché.

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*⁸ ».

Etant données l'exiguïté du territoire et la structure du marché du stockage (plus de demandeurs potentiels que d'offreurs), les autorités luxembourgeoises devront de surcroît veiller à ce que des obligations de stockage sur le territoire national ne donnent pas lieu à des positions dominantes. L'application du nouveau cadre légal devrait idéalement anticiper ce risque de genèse de positions dominantes sur le marché et proposer des instruments adaptés pour contrecarrer une telle situation. La Chambre de Commerce reviendra sur ce propos particulièrement important dans le cadre de son commentaire de l'article 8 du présent projet de loi sous avis.

Dans le contexte luxembourgeois actuel, la Chambre de Commerce peut en outre suivre un raisonnement politique en vertu duquel les capacités de stockage limitées sur le territoire national puissent motiver les autorités à introduire la notion de stocks régionaux (non prévue par la directive) afin de garder un critère de proximité. A cette fin, le projet de loi sous avis définit la notion de « territoire régional » de la manière suivante : « *Les territoires se trouvant dans un rayon de 230 km à partir du centre géographique du Grand-Duché de Luxembourg fixé à 49° 46' 38" N et 6° 05' 43" E et situés en-dehors du territoire national* ». Il s'agit donc d'un périmètre de 230 km à partir du centre du pays, situé géographiquement entre les localités de Mersch et de Bissen.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette délimitation du périmètre des stocks régionaux devrait toutefois être étendue afin d'inclure au moins le port pétrolier de Rotterdam, et qui ne ferait pas partie du périmètre retenu. En effet, d'après les informations du GPL, Rotterdam se situe souvent en amont de la chaîne logistique approvisionnant le Luxembourg. De plus, la plupart des importateurs luxembourgeois de produits pétroliers ressortent de structures définies au niveau du Benelux et où ces trois pays sont considérés comme une entité opérationnelle. En cas de non prise en compte du port pétrolier de

⁸ Conseil supérieur pour un développement durable : « L'Empreinte écologique du Luxembourg », 2010, p. 20.

Rotterdam, l'obligation de stockage régional pourrait mener à une restriction trop importante de l'offre pour certains acteurs et exacerber, le cas échéant, le risque de genèse de positions dominantes.

Pour davantage de précisions en lien avec les distinctions entre stockage national, régional et européen, la Chambre de Commerce renvoie à son commentaire de l'article 8 *infra*. La Chambre de Commerce y propose notamment d'étendre le périmètre du stockage régional à 295 km, et ce pour y inclure le port pétrolier de Rotterdam⁹.

Quant à l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers

L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous avis rappelle que « *considérant les recommandations de l'AIE (Agence internationale de l'énergie), l'expérience établie dans d'autres pays membres de l'OCDE et la possibilité offerte par la directive 2009/119/CE et afin de contribuer au renforcement de la sécurité d'approvisionnement en produits pétroliers du Luxembourg (...)* », est prévue la création d'une Agence nationale de stockage de produits pétroliers. Cette Agence aura comme principale mission de détenir une partie des stocks de sécurité soit directement, soit par délégation. Etant donné que les infrastructures pétrolières de stockage sur le territoire national sont essentielles à l'approvisionnement du pays en produits pétroliers, une autre mission de l'Agence nationale de stockage est celle de pouvoir procéder à l'exploitation, la location et l'achat de capacités de stockage et de leurs installations connexes dans les cas où cela s'avère nécessaire pour remplir ses missions.

Tout en souscrivant en principe à la création d'une telle Agence, la Chambre de Commerce plaide en faveur de la mise en place d'une structure efficiente et administrativement efficace. Idéalement, l'Agence nationale n'achèterait pas ses propres stocks, mais coopérerait avec des Agences étrangères et / ou avec des opérateurs nationaux et étrangers et assurerait, dans la mesure du possible, prioritairement et directement le stockage sur le territoire national, et ce en tenant compte de critères stratégiques et économiques. Une telle façon de procéder renforcerait la qualité de contrôle des autorités publiques quant aux stocks stratégiques et permettrait un traitement non-discriminatoire de tous les importateurs de produits pétroliers luxembourgeois et étrangers, qu'ils soient propriétaires ou non d'installations de stockage sur le sol national. Le problème soulevé par le présent avis et relatif à l'existence de positions dominantes (sur le marché très étroit du stockage national) pourrait, de la sorte, être largement évité.

Contrairement à une obligation individuelle infligée aux importateurs pétroliers au titre de stockage sur le territoire national, une prise en charge directe du stockage national par l'Agence nationale permettrait d'assurer une utilisation optimale des capacités de stockage indigènes tout en offrant des perspectives stables aux investisseurs et exploitants concernés. La Chambre de Commerce estime qu'en absence d'une telle prise en charge, l'instrument même d'une Agence nationale de stockage de produits pétroliers serait remis en question. En effet, la Chambre de Commerce soulèverait dans ce cas la question quant à la plus-value qu'apporterait la mise en place d'une Agence par rapport à la situation actuelle si cette dernière ne s'attèlerait pas prioritairement, et dans les meilleurs délais, à ce segment du marché de stockage répondant à des critères de proximité et considéré, partant, comme étant particulièrement important d'un point de vue de la sécurité d'approvisionnement. Aux yeux de la Chambre de Commerce, la réponse à cette question s'avère fondamentale pour pouvoir juger définitivement sur l'intérêt d'engager toute dépense supplémentaire liée à la mise en place et à l'exploitation d'une Agence nationale de stockage.

⁹ La détermination du périmètre à 295 km a été réalisée grâce à l'outil www.distance.to. La distance a été calculée à vol d'oiseau entre le centre du Luxembourg et la localité de Maasvlakte (Rotterdam).

En ce qui concerne l'obligation de stockage de sécurité pour les importateurs de produits pétroliers, la Chambre de Commerce demande de la définir comme étant la différence entre l'obligation totale du pays en nombre de jours, moins le nombre de jours pris en charge par l'Agence nationale conformément au règlement grand-ducal annoncé à l'article 7 du projet de loi sous avis. D'après les informations recueillies par la Chambre de Commerce, il en serait de même dans les pays limitrophes, où une part du stockage stratégique est obligatoirement prise en charge par l'entité de stockage nationale. La proposition des auteurs du projet de loi de traiter le stockage obligatoirement pris en charge par l'Agence nationale comme étant une délégation de stockage (cf. commentaire de l'article 7) risque de poser problème et de mener à confusion en cas de délégation volontaire - telle que définie dans la section II du projet de loi sous avis - et pose par ailleurs de sérieux problèmes de responsabilité pour une partie du stockage assurée par un acteur que l'importateur pétrolier n'aura pas choisi volontairement.

L'Agence nationale agirait comme acteur stable à l'égard des exploitants et investisseurs offrant un minimum de stockage de proximité renforcée. De plus, l'Agence nationale constituerait un instrument adéquat pour répondre au risque de positions dominantes en prenant en charge le stockage stratégique (stocks permanents de sécurité) qui, à défaut, serait imposé en fonction d'un jeu de critères restrictifs, limitant le choix des opérateurs de manière excessive vu l'offre actuelle en matière de capacités de stockage sur le sol luxembourgeois.

A la lecture du projet de loi sous avis, il s'avère par ailleurs que la responsabilité de répondre aux obligations de stockage soit limitée aux seuls importateurs de produits pétroliers. Ces importateurs demeurent responsables lorsqu'ils délèguent volontairement leur obligation à un tiers. Dans ce cas, ils doivent s'assurer que l'opérateur tiers réponde bien aux critères fixés par l'encadrement légal relatif au stockage de produits pétroliers. Or, si le transfert de l'obligation de stockage était imposé par la loi à l'Agence nationale (transfert de tout ou d'une partie de l'obligation de stockage à l'Agence nationale), l'importateur ne peut plus être tenu responsable pour les performances et les modalités de stockage pour ce qui concerne l'obligation ainsi transférée, ne pouvant exercer aucun contrôle ou pouvoir d'injonction à l'égard de l'Agence nationale. Partant, il s'avèrerait nécessaire d'étendre l'obligation de stockage, y compris les critères restrictifs, à l'Agence nationale et de limiter l'obligation pour les importateurs à la partie du stockage qui leur incombe.

In fine, aux yeux de la Chambre de Commerce, l'Agence nationale devra être gérée dans le souci d'une parfaite maîtrise des coûts. De l'avis de la Chambre de Commerce, la structure afférente projetée dans le projet de loi sous avis paraît démesurée et trop coûteuse par rapport aux tâches à remplir.

Il ressort de ce qui précède que la Chambre de Commerce ne remet nullement en question la nécessité de créer un établissement public spécifique pour assurer une gestion plus flexible des stocks. Toutefois, la prise en charge d'une partie du stockage stratégique et sa délégation à des acteurs privés ou à d'autres entités nationales de stockage ne justifie pas la création d'une Agence nationale aussi conséquente que celle dont la mise en place est prévue par le projet de loi sous avis, ceci d'autant plus qu'une part significative des missions de l'Agence pourra être déléguée à des structures existantes, comme l'Administration des Douanes et Accises (pour la collecte des rentrées financières de l'Agence sous forme d'une accise spéciale (voir *infra*) ou encore pour le contrôle des stocks de sécurité détenus sur le territoire national pour le compte de l'Agence nationale.

Quant à la dimension relative à la simplification administrative et à la communication d'informations commerciales sensibles

En matière de contribution utile à l'effort général en faveur d'une simplification administrative accrue, il convient de limiter au strict nécessaire les demandes d'information vis-à-vis des importateurs pétroliers ou encore les procédures administratives à leur égard. Le caractère sensible d'une partie des informations demandées et le risque d'une propagation ou d'une fuite (même non intentionnée) d'informations confidentielles motivent également l'attitude prudente et réservée de la Chambre de Commerce en cette matière.

Aussi, le service au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur en charge de l'exécution du projet de loi sous avis devrait-il se servir, en premier lieu, des données déjà communiquées à d'autres administrations par les entreprises du secteur et renforcer la coopération avec ces dernières pour mettre en commun les procédures de communication de données. La Chambre de Commerce fait spécialement référence à l'Administration des Douanes et Accises pour le volet de la déclaration, par les opérateurs, des différentes catégories de produits pétroliers mis sur le marché. La Chambre de Commerce encourage partant, tant le Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur que l'Administration des Douanes et Accises, à étudier les possibilités d'une coopération administrative renforcée et à se doter des moyens nécessaires pour assurer une telle coopération dans l'objectif d'une collecte et d'une communication uniques de données et d'un recensement de données actuelles et fiables.

Le projet de loi sous rubrique introduit une série de nouvelles formalités à respecter dans le chef des importateurs pétroliers. Un effort visant à éliminer les formalités non directement en ligne avec l'objet du projet de loi représenterait un pas dans la direction d'une simplification administrative accrue. La Chambre de Commerce fait, ici, plus particulièrement référence aux dispositions de l'article 2 du projet de loi sous avis, consacré à une procédure de déclaration dans le chef des importateurs pétroliers avant la première importation de produits pétroliers sur le territoire national par un nouvel acteur. Parmi l'ensemble des informations et preuves qui y sont demandées, une partie seulement semble pertinente à ses yeux, les autres constituant, avant tout, des lourdeurs administratives sans réelle valeur ajoutée et risquant, de surcroît, de mener à des délais d'autorisation plus longs (voir aussi le commentaire de l'article 2 ci-après).

En matière de procédures administratives semblant excessives eu égard aux finalités recherchées, il peut également être fait référence aux déclarations mensuelles à effectuer conformément à l'article 5 du projet de loi sous rubrique. La Chambre de Commerce reviendra à ce propos dans son commentaire de l'article 5 ci-dessous.

Quant au plan d'intervention en cas de rupture majeure d'approvisionnement

En vertu de la directive 2009/119/CE, les Etats membres doivent maintenir en permanence des plans d'intervention susceptibles d'être mis en œuvre en cas de rupture majeure d'approvisionnement et prévoyant les mesures organisationnelles qui devront être prises pour assurer la mise en œuvre de tels plans ; obligation transcrite textuellement à l'article 45, paragraphe (3) du projet de loi sous rubrique.

Le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique reste muet à l'égard de la teneur de ce plan d'intervention, ce qui n'est pas sans susciter des interrogations dans le chef de la Chambre de Commerce. En l'occurrence, un tel plan existe-t-il déjà ? Serait-il prêt à l'emploi en cas d'urgence ou faudrait-il prévoir des communications régulières avec les acteurs concernés et / ou des entraînements, des formations ou des exercices spécifiques et réguliers ? En l'absence de telles précisions, la notion de « stockage

de sécurité » risque de rester en partie un concept théorique et la réactivité en cas de crise en souffrirait.

La Chambre de Commerce estime à titre résiduaire que le projet de loi devrait préciser davantage le contenu d'un tel plan d'intervention, tout comme il devrait indiquer une date à laquelle le ministre doit avoir établi ce plan, respectivement la cadence de sa mise à jour. Il serait également utile de prévoir la communication de certains éléments du plan aux acteurs concernés (opérateurs pétroliers, forces de l'ordre, etc.).

Quant à l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis

Le projet de loi sous rubrique prévoyant de nombreuses modifications par rapport au cadre légal actuel (stockage par l'Agence nationale, notion du stockage régional, etc.), il est nécessaire de prévoir un laps de temps raisonnable en termes de mise en œuvre des dispositions sur le terrain, permettant aux sociétés pétrolières de s'adapter au nouveau cadre légal. Ainsi, aux yeux de la Chambre de Commerce, les nouveaux critères de stockage devraient entrer en vigueur au plus tôt l'année civile suivant la publication de la nouvelle loi et au plus tôt six mois après cette publication.

La Chambre de Commerce est consciente que le délai de transposition de la directive (du 14 septembre 2009) est fixé au 31 décembre 2012. Toutefois, la complexité de la mise en œuvre des dispositions afférentes, via la projet de loi sous avis, requiert un certain temps d'adaptation de la part des opérateurs pétroliers nationaux.

Commentaire des articles

Déclarations des importateurs pétroliers

Concernant les articles 2 et 3

A la lecture des dispositions reprises à l'article 2, la Chambre de Commerce comprend qu'une procédure de déclaration préalable à toute première importation de produits pétroliers sur le territoire national est nécessaire pour enregistrer les importateurs et pour disposer de quelques informations de base. Toutefois, à ses yeux, cette procédure devrait être limitée au strict nécessaire. Ainsi, les importateurs déjà enregistrés avant l'entrée en vigueur de la loi devant découler du projet de loi sous avis devraient être dispensés de cette procédure.

Pour tout nouveau déclarant, les autorités devraient renoncer aux informations décrites au paragraphe (2) de l'article 2, points b) à d)¹⁰, ainsi qu'à celles écrites au paragraphe (3) b), d) et e)¹¹, ces informations revêtant, aux yeux de la Chambre de Commerce, un caractère non-pertinent et disproportionné par rapport aux finalités recherchées.

Le paragraphe 1^{er} de l'article 3 dispose quant à lui que « *la cessation de l'activité de l'importateur pétrolier et toute modification intervenant quant aux informations à fournir en vertu de l'article 2, paragraphe (2), point a) sont à signaler sans délai au ministre* ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, cette disposition confirme en effet que l'information reprise à

¹⁰ b) le cas échéant les statuts du déclarant, un extrait du registre de commerce et la structure de capital et d'actionariat;

c) informations relatives aux capacités techniques, économiques et financières du déclarant ;

d) preuve de l'honorabilité, de l'expérience professionnelle et de la qualité de l'organisation du déclarant.

¹¹ b) activités du déclarant dans d'autres pays ;

d) sources d'approvisionnement du déclarant ;

e) catégories de clients qu'il entend approvisionner.

l'article 2, paragraphe (2), point a) (« *Identité et détails de contact du déclarant, y compris les coordonnées d'une personne physique joignable 24 heures sur 24* ») revêt un caractère plus important que les certaines informations reprises à l'article 2 paragraphes (2), b) à d) et (3), a) à e) et que certaines de ces informations sont, *de facto*, superfétatoires.

Stocks commerciaux

Concernant les articles 5 et 18

Le paragraphe 1^{er} de l'article 5 énonce que « *tout importateur pétrolier doit fournir au ministre un relevé statistique mensuel portant sur les niveaux respectifs de ses stocks commerciaux sur le territoire national et régional. Le relevé, établi selon la méthode et les modalités exposées à l'annexe III, doit être communiqué au ministre au plus tard 15 jours après la fin du mois concerné* ». A la lecture de cette disposition, la Chambre de Commerce s'interroge quant aux éventuels doubles comptages y associés. En effet, il ne peut être exclu que les stocks commerciaux déclarés seraient également déclarés dans d'autres pays de l'Union. La Chambre de Commerce s'interroge s'il existe une méthode européenne de recensement des stocks commerciaux qui permette d'éviter de telles doubles déclarations.

A la lecture de l'article 5, paragraphe (2), la Chambre de Commerce comprend que les déclarations mensuelles des stocks commerciaux qui y sont mentionnées devront se faire conformément à l'annexe III du projet de loi, dite « Relevé de stock ». Cette annexe, quant à elle, renvoie à la méthode de calcul de l'annexe II, dite « Méthodes de calcul du niveau des stocks détenus » et qui exclut plusieurs types de stocks dans le calcul des stocks pétroliers. Si et seulement s'il peut être conclu de cette juxtaposition entre les dispositions de l'article 5, paragraphe (2) et les annexes II et III qu'aucun détenteur de produits pétroliers n'est concerné par les formalités de recensement et de déclaration mensuelles prévues à l'article 5 lorsqu'il détient ces produits sous une des formes suivantes, les lourdeurs administratives liées auxdites déclarations revêtiraient une envergure acceptable aux yeux de la Chambre de Commerce :

- dans les oléoducs ;
- dans les wagons-citernes ;
- dans les soutes des bâtiments de haute mer ;
- dans les stations services et les magasins de détail ;
- par d'autres consommateurs ;
- dans les pétroliers en mer ;
- sous forme de stocks militaires.

La Chambre de Commerce note *in fine* que l'article 18, paragraphe (1) du projet de loi, dans le contexte des répertoires et relevés des stocks de sécurité, fait également référence à l'annexe III. Il y a dès lors lieu d'exclure, *via* le renvoi dans l'annexe III à l'annexe II, les types de stocks cités ci-avant.

Stocks de sécurité – obligations en matière de stockage de sécurité

Concernant l'article 6

Le paragraphe 1^{er} de l'article 6 dispose que « *tout importateur pétrolier est obligé de constituer et de maintenir de façon permanente des stocks de sécurité conformément aux dispositions du présent chapitre, qui doivent correspondre à un niveau total équivalent à au moins 93 jours d'importations journalières moyennes nettes* ».

D'après le commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous avis, l'obligation est fixée à 93 jours au lieu de 90 jours - c'est-à-dire la référence de la directive

2009/119/CE et, en même temps, la référence faite dans les accords négociés dans le cadre de l'Agence internationale de l'énergie et qui s'appliquent également au Grand-Duché - car les stocks d'essence, de gasoil, de fuels lourds et de carburéacteur (produits soumis à l'obligation de stockage) doivent « compenser l'absence d'obligation de stockage dans le chef d'importateurs de produits pétroliers à quantité négligeable (par exemple le « white spirit ») ». Aux yeux de la Chambre de Commerce, il semble illégitime de contraindre les importateurs d'essences, de gasoils, de fuels lourds et de carburéacteur d'assurer le stockage obligatoire pour les autres catégories de produits pétroliers qui sont souvent importées par d'autres acteurs économiques. Le fait de passer de 90 à 93 jours pour compenser ces quantités dites « négligeables » signifie *de facto* que la compensation concerne 3,33% des produits pétroliers mis sur le marché. En tenant compte d'un marché pétrolier de l'envergure de 3 milliards de litres par an, ces quantités, dites « négligeables », représenteraient partant un volume de 100 millions de litres, ce qui serait significatif.

La Chambre de Commerce comprend la volonté de ne pas vouloir identifier des importateurs de quantités vraiment « infimes » et de les soumettre à une obligation de stockage. Or, s'il s'avère être trop difficile d'identifier les importateurs en question, l'Agence nationale de stockage devrait prendre en charge ce volet du stockage et le financer par une contribution autre que celle provenant des importateurs d'essences, de gasoils, de fuels lourds et de carburéacteur.

Concernant l'article 7

L'article en question prend la teneur suivante : « (1) Tout importateur pétrolier constitue et maintient une part des stocks de sécurité visés à l'article 6 par l'intermédiaire de l'entité centrale de stockage nationale. Cette part ainsi que les modalités y relatives sont définies par voie de règlement grand-ducal.

(2) La délégation de l'obligation de stockage par un importateur pétrolier à l'entité centrale de stockage nationale doit être exercée au moins cent soixante-dix jours avant le début de la période sur laquelle porte l'obligation en question ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, à partir du moment où la loi impose la prise en charge « d'une part » de l'obligation de stockage par l'entité centrale de stockage nationale (ci-après ; l'ECSN), il n'y a plus lieu d'utiliser le terme de « délégation » dans ce contexte, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, étant donné que le terme « délégation » donnerait lieu à confusion avec la délégation volontaire telle que définie dans la section II du projet de loi sous avis.

Par ailleurs, l'importateur ne pourra plus être tenu responsable pour cette « part » de l'obligation ainsi « déléguée » à l'ECSN. En effet, l'acteur qui assure cette « part » - l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers dans le contexte luxembourgeois - aura été imposé à l'importateur pétrolier et ce dernier ne peut exercer aucun contrôle ou pouvoir d'injonction à son égard.

Finalement, il y a lieu de relever qu'il importe de limiter l'obligation de stockage des importateurs pétroliers, telle que définie à l'article 6 (1), à la part non visée par le présent article. Par conséquent, la « part » en question ne pourra plus être déléguée à un tiers.

Eu égard aux considérations qui précèdent, la Chambre de Commerce recommande aux auteurs du projet de loi de libeller l'article 7 de la manière suivante :

- (1) « Une part de l'obligation de constituer et de maintenir des stocks de sécurité est prise en charge par l'entité centrale de stockage national. Cette part, ainsi que les modalités y relatives, sont définies par voie de règlement grand-ducal ».
- (2) « Le règlement grand-ducal dont il est fait référence au paragraphe (1) et relatif à la constitution et au maintien d'une part des stocks de sécurité par l'entité centrale de stockage nationale doit être publié au mémorial au moins cent soixante-dix jours avant le début de la période sur laquelle porte l'obligation en question ».

A titre résiduaire, et conformément aux considérations générales développées *supra* (recommandation d'une reprise par l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers de l'entièreté des obligations de stockage (stocks stratégiques) des acteurs pétroliers luxembourgeois), il y a lieu d'ajouter un paragraphe (4) à l'article 7 qui disposerait que l'obligation de stockage, telle que définie au paragraphe (1), est diminuée de la part constituée et maintenue par l'entité centrale de stockage nationale conformément à l'article 7.

En guise de financement desdites activités en matière de stockage stratégique, la Chambre de Commerce recommande aux responsables de la future Agence nationale d'envisager une cotisation à l'Agence en fonction des volumes importés durant l'année en cours. Une telle manière de procéder permettrait de mettre la répartition des cotisations en phase avec la réalité du marché pour une année donnée. La cotisation pourrait être prélevée par l'Administration des Douanes et Accises sous forme d'une accise spéciale.

Concernant l'article 8

L'article en question dispose que *« tout importateur pétrolier doit constituer et maintenir les stocks de sécurité visés à l'article 6 sur les territoires national, régional et européen en respectant des niveaux minima par territoire. Les niveaux minima par territoire sont fixés par voie de règlement grand-ducal. Aucun niveau minimum par territoire ne doit dépasser 55 jours d'importations journalières moyennes nettes »*.

L'article en question émane de l'article 5, paragraphe (1) de la directive qui prévoit notamment que *« chaque Etat membre peut fixer des limites ou des conditions supplémentaires à la possibilité de détenir ses stocks de sécurité et ses stocks spécifiques en dehors de son territoire »*.

A la lecture de l'article 8, les obligations de stockage sur le territoire national et régional pourraient, en théorie, être fixées à 110 jours (2 x 55 jours), soit significativement plus que les 93 jours de stockage de sécurité requis au total (cf. commentaire de l'article 6) ne laissant, de la sorte, plus aucune marge de manœuvre pour une éventuelle part pouvant être stockée au-delà des 230 km (« stockage européen ») ; limite résultant de la définition de la notion de « territoire régional » prévue à l'article 1^{er}, paragraphe (23) du projet de loi sous avis et que la Chambre de Commerce propose de porter à 295 km.

Une approche tellement restrictive ne semble pas être en ligne avec des principes du marché intérieur. La Chambre de Commerce doute que des dispositions de limitation géographique d'une telle envergure existent également à l'étranger. Dans le cas du Luxembourg, elles pourraient engendrer un surcoût considérable par rapport à une approche plus « européenne ».

La Chambre de Commerce peut appréhender la volonté politique visant à assurer la présence d'une partie des stocks de sécurité à proximité des consommateurs. Or, la possibilité de fixer ces stocks de proximité à 110 jours, tel que prévu dans le projet de loi,

paraît disproportionnée. Aux yeux de la Chambre de Commerce, un seuil maximum d'un quart de ces 110 jours (soit 27,5 jours) paraît justifié pour l'ensemble des stocks de proximité (national et régional), et ce tout en maintenant un haut niveau de sécurité d'approvisionnement du pays.

D'après les informations du GPL, fournies sur demande de la Chambre de Commerce, la position au sein du secteur pétrolier ne serait pas unanime en ce qui concerne l'opportunité de fixer un seuil minimal pour le stockage sur le territoire national. Certains acteurs y verraient un risque de position dominante et un risque de non-liquidité du marché étant donné qu'une allocation optimale des capacités existantes ne serait pas assurée. D'autres acteurs seraient d'avis qu'une partie des capacités de stockage devrait être utilisée à des fins de stockage stratégique sans toutefois « refouler » ou évincer les stocks opérationnels nécessaires au pays et que les coûts du stockage national devraient être répartis équitablement entre l'ensemble des acteurs. Faisant suite aux considérations générales développées *supra*, aux yeux de la Chambre de Commerce, ces deux positions pourraient être conciliées si l'Agence nationale de stockage prenait en charge l'obligation de stockage sur le territoire national dès la fixation d'un tel critère par voie de règlement grand-ducal.

Etant données les capacités de stockage existantes sur le territoire national et étant donnée la nécessité de garder des capacités de stockage opérationnel suffisamment élevées pour garantir un approvisionnement fluide du pays, la Chambre de Commerce est d'avis que l'obligation de stockage stratégique sur le territoire national ne saura dépasser un ordre de grandeur de 5 jours, et ce en tenant compte des volumes écoulés à l'heure actuelle.

Aussi, la Chambre de Commerce réitère-t-elle sa recommandation de relever le périmètre du stockage régional, en l'occurrence en le portant à 295 km, ce qui permettrait d'inclure les grands sites de stockage pétrolier en amont des principales filières d'approvisionnement du marché luxembourgeois, dont notamment le port de Rotterdam, dans une logique de proximité. En cas de non prise en compte du port pétrolier de Rotterdam dans la définition du périmètre du stockage régional, l'obligation de stockage régional devrait être limitée à 20 jours maximum au lieu de 55 jours.

La Chambre de Commerce se doit *in fine* de soulever la question ayant amené les auteurs du projet de loi sous avis à ne pas prévoir d'obligation de stockage par territoire pour l'Agence nationale, mais uniquement dans le chef de « *tout importateur pétrolier doit constituer et maintenir les stocks de sécurité (...)* sur les territoires national, régional et européen (...) ». La Chambre de Commerce recommande de compléter l'article 8 dans ce sens.

Concernant l'article 9

En transposition de l'article 9, paragraphe (5) de la directive, le paragraphe 1^{er} de l'article 9 prévoit que « *tout importateur pétrolier doit constituer et maintenir les stocks de sécurité visés à l'article 6 en s'assurant qu'une quote-part minimale de 40 jours d'importations journalières moyennes nettes reflète la répartition par produits pétroliers de ses importations journalières moyennes nettes de l'année civile précédente* ». La Chambre de Commerce ne remet nullement en question la pertinence de prévoir qu'une quote-part des stocks (en l'occurrence 40 jours sur 93 jours) doit être détenue conformément à la ventilation réelle des produits mis à la consommation.

Or, à ses yeux, il serait toutefois suffisant de fixer la quote-part des 40 jours pour l'ensemble de l'obligation de stockage avec éventuellement une quote-part pour le stock national ou pour le stock régional. Par opposition à cette recommandation de la Chambre de Commerce, les auteurs du projet de loi, dans le 2^e paragraphe de l'article 9, prévoient qu'un

règlement grand-ducal « *peut fixer des quotes-parts minimales spécifiques pour le territoire régional et pour le territoire national reflétant la répartition des produits pétroliers des importations journalières moyennes nettes de l'année civile précédente à respecter par tout importateur pétrolier* ».

Concernant l'article 11

En vertu du paragraphe 1^{er} de l'article 11, « *pour un importateur pétrolier qui commence une activité d'importation de produits pétroliers, le ministre détermine les stocks de sécurité à constituer et à maintenir par cet importateur pétrolier sur une période maximale de deux années* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient de remplacer le membre de phrase « *sur une période maximale de deux années* » par « sur une période maximale d'un an ».

De surcroît, conviendrait-il, aux yeux de la Chambre de Commerce, de préciser les critères selon lesquels le ministre peut déterminer les stocks de sécurité à constituer et à maintenir de cette façon.

Concernant l'article 12

L'article 12 prévoit un ensemble de précisions très détaillées devant être apportées par l'importateur pétrolier au cas où les obligations en matière de stockage de sécurité ne sont plus respectées ou risquent de ne plus l'être.

Sans vouloir entrer dans une analyse exhaustive de l'ensemble des précisions à apporter dans un tel cas, la Chambre de Commerce conclut, après lecture de l'article en question, que de nombreux paramètres demandés peuvent difficilement être appréhendés ou détaillés par les importateurs pétroliers. Il incomberait, partant, au Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur de proposer au secteur un « guide de l'utilisateur » ou tout au moins une interprétation à donner à ces différentes pièces et informations à fournir.

Concernant l'article 14

L'article 14 dispose que « *pour pouvoir participer à un marché public de produits pétroliers, un importateur pétrolier doit être en règle avec ses obligations de stockage depuis une année au moins* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, les propos sous-jacents à cet article sont discriminatoires vis-à-vis des nouveaux entrants et sont, par ailleurs, susceptibles de soulever d'importantes questions quant à leur compatibilité avec les prémisses du marché intérieur. La Chambre de Commerce recommande avec insistance aux auteurs du projet de loi sous rubrique de supprimer purement et simplement l'article en question.

Biocarburants et additifs

Concernant l'article 36

L'article 36 dispose que « (...) *les biocarburants et les additifs sont pris en compte dans les calculs des niveaux de stocks effectivement maintenus si: a) ils ont été mélangés aux produits pétroliers concernés; ou b) ils sont stockés sur le territoire national, à condition qu'ils seront mélangés aux produits pétroliers détenus conformément aux prescriptions en matière de stockage établies par la présente loi et qu'ils seront utilisés dans le secteur des transports* ».

La Chambre de Commerce conclut à la lecture de l'article 36 que les biocomposants utilisés dans le mazout ou à des fins de chauffage ne seraient pas pris en compte, ni pour la détermination de l'obligation de stockage, ni pour la couverture de cette obligation.

En ce qui concerne les mélanges, la Chambre de Commerce propose de baser les calculs afférents sur les balances en biocarburants détenues par les sociétés pétrolières pour déterminer les quantités de biocarburants et de renoncer à une méthode de détermination qui serait basée sur le contenu physique en biocarburants.

Dispositions complémentaires concernant la communication d'informations

Concernant l'article 37 et l'article 41

Etant donné que, d'après les dispositions de l'article 37, les importateurs pétroliers devraient, dans les 15 jours suivant un mois / une année, produire les données sur les quantités de produits pétroliers importées et sur les quantités exportées par pays et par mode d'approvisionnement, il devrait incomber au Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur de publier des statistiques pétrolières dans les 25 jours qui suivent le mois ou l'année.

Comme la Chambre de Commerce l'avait déjà relevé *supra*, dans le contexte de la communication des informations statistiques, il importe d'optimiser la coopération entre les services concernés au sein du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur avec l'Administration des Douanes et Accises pour ce qui est de la communication uniforme de ces données. Cette remarque s'applique *mutatis mutandis* à l'article 41 du projet de loi sous avis.

In fine, pour ce qui est de l'établissement des statistiques mensuelles notamment, la Chambre de Commerce n'est pas convaincue de l'utilité d'exiger la communication, de la part des importateurs pétroliers, du mode d'approvisionnement.

Concernant l'article 38

L'article 38 du projet de loi énonce que « *chaque responsable d'une infrastructure pétrolière de stockage est tenu d'adresser dans les quatre mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi un relevé au ministre indiquant les capacités de stockage nominales en mètres cubes par produit pétrolier de son infrastructure pétrolière de stockage. Le responsable d'une infrastructure pétrolière de stockage qui envisage de modifier ou qui modifie les capacités de stockage nominales de son infrastructure pétrolière de stockage doit en informer sans délai le ministre* ».

D'après les informations de la Chambre de Commerce, la communication desdites données fait déjà partie intégrante de la demande d'autorisation d'exploitation des infrastructures pétrolières de stockage afférentes. Partant, les exigences de l'article 38 paraissent redondantes et ne contribuent nullement aux efforts en matière de simplification administrative.

Surveillance du secteur des produits pétroliers

Concernant l'article 42

L'article en question concerne la surveillance du secteur par le ministre ayant l'énergie dans ses attributions. Dans le commentaire de cet article, les auteurs avancent que les dispositions en question sont « *inspirées de l'article 51 paragraphes (1), (2), (4), (6) et (8) de la loi modifiée du 21 août 2007 relative à l'organisation du marché de l'électricité* ».

Aux yeux de la Chambre de Commerce, il n'y a aucunement lieu de confondre un marché nouvellement libéralisé mais fortement régulé, tel que le marché de l'électricité, avec le marché pétrolier, dont l'organisation n'incombe ni au ministre, ni à un régulateur. Partant, la Chambre de Commerce demande aux auteurs du projet de loi sous rubrique de reformuler l'article 42 de façon à limiter la mission de surveillance et l'accès aux informations au strict nécessaire, c'est-à-dire aux domaines qui ont directement trait au stockage pétrolier et qui font l'objet du projet de loi sous avis.

D'après le paragraphe (2) de l'article 42 du projet de loi, « *le ministre dispose dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches un accès illimité aux informations détenues par les opérateurs pétroliers (...)* ». La Chambre de Commerce s'interroge si ces « informations » n'ont trait qu'aux informations relatives au stockage visées par la loi en projet ou si, *a contrario*, des informations dépassant le cadre de la loi en projet, telles que des informations commerciales, administratives ou autres, puissent éventuellement être demandées par le ministre. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il convient de délimiter le droit aux informations entrant directement en ligne de compte et ayant un lien direct avec les obligations de stockage de produits pétroliers.

Suivi de la sécurité d'approvisionnement

Concernant l'article 43

D'après l'article en question, le ministre assure le suivi de l'état général des infrastructures pétrolières ainsi que de la sécurité d'approvisionnement, et ce notamment *via* un rapport qu'il produit annuellement. A cette fin, les importateurs sont tenus de « *fournir au ministre tout renseignement et tout document sur les mesures prises pour assurer et vérifier la disponibilité et l'accessibilité physique des stocks de sécurité et les moyens en place en vue de gérer les stocks de sécurité en question (...)* ».

La Chambre de Commerce déplore que cet article n'étende pas explicitement les obligations en matière de fourniture d'informations, notamment à l'encontre de l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers. En effet, le rapport annuel dont il est question à l'article 43 ne sera complet que s'il traite également des mesures prises par l'entité centrale de stockage, et de celles prises par les collectivités, pour contribuer à l'objectif de sécurité d'approvisionnement.

Concernant l'article 54

L'article 54, point 8 énonce que l'Agence nationale « (...) *doit accepter les délégations obligatoires telles que prévues à l'article 7* ». A la lumière des remarques formulées *supra* (cf. commentaire de l'article 7), la Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi de reformuler la teneur de cette disposition de la manière suivante :

« L'agence doit accepter et assurer la part de l'obligation de constituer et de maintenir des stocks de sécurité fixée conformément à l'article 7 ».

Financement de l'Agence

Concernant l'article 56

En guise de financement des activités de l'Agence nationale relatif au stockage stratégique, la Chambre de Commerce recommande aux responsables de la future Agence nationale d'envisager une cotisation à l'Agence en fonction des volumes importés durant l'année en cours. Une telle manière de procéder permettrait de mettre la répartition des cotisations en phase avec la réalité du marché pour une année donnée. La cotisation pourrait être prélevée par l'Administration des Douanes et Accises sous forme d'une accise spéciale.

Agence nationale de stockage de produits pétroliers

Concernant les articles 58 à 62

Les articles en question traitent du Conseil d'Administration et de la direction de l'Agence nationale. Conformément aux considérations générales *supra*, la Chambre de Commerce estime que les structures de gestion et de fonctionnement dont la mise en place est envisagée par le projet de loi sous avis paraissent disproportionnées par rapport aux finalités recherchées, eu égard aux contraintes budgétaires et en relation avec les missions que doit remplir l'Agence nationale.

La Chambre de Commerce estime notamment qu'il n'est pas utile de désigner un ensemble de 7 fonctionnaires pour siéger au Conseil d'Administration de l'Agence nationale. En effet, l'ensemble des Administrateurs relèveraient ainsi de la fonction publique. Aussi, paraît-il restrictif, aux yeux de la Chambre de Commerce, de prévoir que le Conseil d'Administration puisse seulement inviter « à ses réunions un ou plusieurs représentants du secteur pétrolier » (article 59, paragraphe (3)). En l'occurrence, le Conseil d'Administration devrait pouvoir inviter toute personne qui puisse utilement contribuer aux tâches incombant à l'Agence nationale.

Concernant la gestion journalière de l'Agence, le projet de loi sous avis prévoit, à l'article 62, que cette dernière incombe à un directeur et que ce cadre de personnel « peut être complété par deux membres supplémentaires au plus qui sont autorisés à porter le titre de directeur adjoint ». La Chambre de Commerce se permet de remettre en question l'utilité d'une gestion d'un établissement public au sein duquel la fonction la moins élevée serait celle d'un directeur adjoint.

Juxtaposant l'important Conseil d'Administration et la possible gestion journalière qui incomberait, le cas échéant, à un directeur et à deux directeurs adjoints, la Chambre de Commerce craint que le financement des frais fixes de fonctionnement de l'Agence nationale pèse trop lourd sur le coût unitaire de la part du stockage de sécurité assurée par l'Agence nationale, surtout lorsque cette part est (très) limitée.

Dispositions transitoires

Concernant l'article 67

Le paragraphe (3) de l'article 67 est libellé comme suit : « *Les règlements grand-ducaux visés aux articles 7, 8 et 9 peuvent prévoir des délais de mise en conformité qui ne peuvent toutefois pas dépasser 24 mois* ».

La Chambre de Commerce propose aux auteurs du projet de loi de reformuler la disposition en question de la manière suivante : « *Les règlements grand-ducaux visés aux articles 7,8 et 9 fixeront des délais de mise en conformité de 6 mois minimum sans toutefois pouvoir dépasser 24 mois, tout en veillant à ce que les mises en conformité ne soient demandées avant l'année calendrier qui suit l'année de la publication au Mémorial des règlements grand-ducaux en question* ».

* * *

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

WMR/TSA