

Objet : Projet de règlement grand-ducal

a) concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants

b) modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides

c) abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 février 2000 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel (3835WMR)

Saisine : Ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures (27 mai 2011)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après, le « projet de règlement grand-ducal ») est de transposer en droit national la directive 2009/30/CE, communément appelée « *Fuels Quality Directive* », 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.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis fixe notamment les spécifications techniques des carburants destinés à être utilisés par les véhicules routiers, les engins mobiles non routiers (y compris les bateaux de navigation intérieure lorsqu'ils ne sont pas en mer), les tracteurs agricoles et forestiers ainsi que les bateaux de plaisance lorsqu'ils ne sont pas en mer. Dans un second volet, il entend fixer des objectifs pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre émis sur l'ensemble du cycle de vie des carburants.

La Chambre de Commerce renvoie à l'exposé de motifs accompagnant le projet de règlement grand-ducal sous avis pour un aperçu historique de l'évolution de l'encadrement communautaire relatif à la qualité des carburants, d'une part, et de la situation réglementaire en vigueur au Luxembourg à l'heure actuelle, d'autre part.

Résumé

Du point de vue du secteur pétrolier, les biocarburants constituent un élément de la directive 2009/30/CE. Les dispositions de la directive 2009/30/CE ayant trait à la durabilité des biocarburants ne font toutefois qu'accessoirement partie du projet de règlement grand-ducal sous avis. Ces dispositions avaient déjà fait l'objet d'une réglementation spécifique au niveau national, à savoir le règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides¹.

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 (absence de raffineries). Le Luxembourg ne dispose pas non plus d'installations permettant l'incorporation (obligatoire) de biocarburants à grande échelle. Ainsi, le Luxembourg importe normalement des

¹ En ce qui concerne les remarques ayant trait aux biocarburants, voir l'avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides (3787WMR) du 1^{er} mars 2011. La Chambre de Commerce rappelle dans ce contexte que certains questionnements énoncés l'avis en question restent toujours sans réponse suffisante ou satisfaisante.

carburants « classiques », d'origine fossile, mélangés 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 de ces biocarburants.

Suite au schéma d'approvisionnement du marché luxembourgeois en carburants déjà mélangés aux biocarburants, il est donc essentiel de prévoir, au niveau grand-ducal, la possibilité du transfert de ces informations avec le transfert de couvertures en biocarburants lorsque les informations ont été validées par les autorités d'un autre Etat membre sans qu'un deuxième contrôle – du côté luxembourgeois – ne soit nécessaire.

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 dispositions communautaires 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 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'incorporation de biocarburants 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. La Chambre de Commerce recommande que la vérification du « transfert documentaire » (écriture de sortie d'une balance reconnue et vérifiée à l'étranger et écriture d'entrée au Luxembourg) soit confiée à un organisme idoine et agréé. En l'occurrence, il serait utile de prévoir que cette prérogative soit donnée au réviseur d'entreprise qui, de toute façon, doit intervenir auprès les sociétés pétrolières en vue de l'audit annuel des états financiers.

La Chambre de Commerce met en cause l'utilité même de prévoir, dans la directive 2009/30/CE, des objectifs pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) émis sur l'ensemble du cycle de vie des carburants. Elle relève en outre qu'à l'heure actuelle, et en attendant la mise en place de systèmes de détermination et d'enregistrement des émissions de GES liées au cycle de vie dans les pays se situant en amont de l'approvisionnement du marché luxembourgeois en produits pétroliers, les sociétés pétrolières nationales sont dans l'incapacité matérielle de répondre aux obligations de l'article 9, paragraphe 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le paragraphe en question charge en effet les fournisseurs de contrôler et de déclarer les émissions de gaz à effet de serre des carburants et de l'énergie fournie sur l'ensemble de cycle de vie par unité d'énergie (extraction, raffinage et distribution). Etant donné ces considérations, et vu que le « *Luxembourg compte parmi les premiers pays à présenter un texte transposant les dispositions de l'article [1^{er}, paragraphe 5] de la directive 2009/30/CE²* », le Grand-Duché aurait intérêt à attendre la mise en place du cadre législatif dans les pays se trouvant en amont des importations luxembourgeoises de produits pétroliers avant de définir son propre cadre législatif en la matière. En conséquence, il faudrait envisager, à ce stade, une transposition de la directive 2009/30/CE sans son article 1^{er}, paragraphe 5, dont la transposition envisagée en droit national est prévue à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

Dans le contexte des informations à fournir aux consommateurs, et vu l'approvisionnement spécifique du marché luxembourgeois en produits pétroliers déjà

² Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

mélangés aux biocarburants, il est matériellement impossible d'indiquer au consommateur final la teneur exacte en biocarburants d'un produit déterminé à une station-service et à un moment donné, cette teneur pouvant fluctuer endéans une fourchette comprise entre 0% et la teneur maximale autorisée d'après l'encadrement communautaire. En l'occurrence, les couvertures en biocarburants doivent être considérées séparément des flux physiques des produits importés. Ainsi, dès lors que les produits commercialisés revêtent une teneur en biocarburants inférieure à la teneur maximale autorisée par la directive 2009/30/CE, aucune information particulière et additionnelle ne devra – et ne pourra – être fournie au consommateur.

En ce qui concerne la surveillance de la qualité de carburants, l'article 15 du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose, au 1^{er} paragraphe, que « *si le rapport d'analyse fait mention de non-conformités confirmées, le cas échéant, par la contre-analyse, le fournisseur ou l'exploitant de la station-service ou du dépôt pétrolier disposent d'un délai de 48 heures après un avertissement leur adressé par l'administration [de l'environnement] pour prendre les mesures qui s'imposent* ». Au cas où l'information concernant une éventuelle déviation par rapport à la norme n'est connue qu'après publication des résultats de la première analyse, un délai de 48 heures pourrait s'avérer trop court pour effectuer le remplacement de produit. Aussi faut-il considérer qu'une légère déviation par rapport à la norme qui ne mettrait pas en cause le bon fonctionnement des engins ne justifierait pas nécessairement la vidange des réservoirs d'une station-service. Ainsi, l'Administration de l'environnement devrait faire preuve de doigté lors de l'interprétation des résultats d'analyse, accorder aux exploitants un délai raisonnable et d'interpréter la disposition des « *mesures qui s'imposent* » au cas par cas afin de veiller à leur caractère proportionné.

Appréciation générale du projet de règlement grand-ducal

Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet de règlement grand-ducal sous avis. Les considérations ayant trait, d'une part, à l'« impact financier sur les entreprises », et, d'autre part, à la « simplification administrative » sont appréciées négativement par la Chambre de Commerce. Les principales raisons sous-jacentes à cette évaluation négative sont relatives aux nombreuses obligations de *reporting* et d'appréciation concernant la réduction des gaz à effet de serre (GES) émis sur l'ensemble du cycle de vie des carburants qu'incomberaient aux acteurs du secteur et les possibles doubles emplois administratifs au cas où les informations transcrites des balances étrangères ne seraient pas acceptées par les autorités luxembourgeoises.

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

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

Considérations générales

1. Remarque préliminaire concernant les critères de durabilité des biocarburants mélangés aux carburants classiques d'origine fossile

Il est à souligner que la directive à transposer prévoit entre autres des critères de durabilité pour les biocarburants mélangés aux carburants d'origine fossile³. Ces dispositions avaient déjà fait l'objet d'une réglementation spécifique au niveau national, à savoir le règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides. La Chambre de Commerce renvoie, dans ce contexte, à son avis exhaustif et critique en la matière⁴ et déplore que le règlement grand-ducal en question ait été publié précocement et sans la prise en compte d'un délai raisonnable concernant la rédaction des avis officiels en la matière.

Pour rappel, la thématique relative aux biocarburants est également abordée par 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 (dite « directive énergies renouvelables »). Ainsi, les deux directives - 2009/28/CE, d'une part, et 2009/30/CE, d'autre part - se recoupent partiellement et textuellement en ce qui concerne les critères de durabilité pour les biocarburants⁵, la vérification du respect de ces critères⁶ et le calcul des émissions de gaz à effet de serre produites par les biocarburants sur l'ensemble du cycle de vie⁷.

Dans le contexte des biocarburants, il est également rappelé qu'un taux d'incorporation de 10% de biocarburants dans les carburants mis à la consommation au Luxembourg à l'horizon 2020 revêt le caractère d'obligation légale, de même que l'objectif de réduire de 20% les émissions de gaz à effet de serre (GES) à cette même date. La Chambre de Commerce estime peu constructifs les débats actuellement menés allant dans le sens d'une remise en question de l'opportunité même visant le mélange de biocarburants dans les carburants classiques d'origine fossile. A ses yeux, il s'agit maintenant de tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables et de baisse des émissions édictés par l'UE. Les biocarburants, répondant aux critères stricts de durabilité fixés notamment par la directive communautaire 2009/28/CE, contribuent largement à cette réalisation.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis renvoie au règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides, notamment dans ses articles 10 et 11. Partant, les dispositions en question ne font qu'accessoirement partie du projet de règlement grand-ducal sous avis, ce qui dispense la Chambre de Commerce de revenir aux critères de durabilité dans le cadre du présent avis. Elle rappelle toutefois que certains questionnements énoncés dans son avis antérieur restent toujours sans réponse suffisante ou satisfaisante.

Du point de vue du secteur pétrolier, les biocarburants constituent le sujet central des directives 2008/28/CE et 2009/30/CE. Dans un avis récent au sujet de la transposition en droit national des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE, le Groupement Pétrolier

³ Article 1^{er}, paragraphe 6.

⁴ Avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides (3787WMR) du 1^{er} mars 2011.

⁵ Paragraphe 6 de la directive 2009/30/CE qui insère un article 7ter à la directive 98/87/CE et article 17 de la directive 2009/28/CE.

⁶ Paragraphe 6 de la directive 2009/30/CE qui insère un article 7quater à la directive 98/87/CE et article 18 de la directive 2009/28/CE.

⁷ Paragraphe 6 de la directive 2009/30/CE qui insère un article 7quinquies à la directive 98/87/CE et article 19 de la directive 2009/28/CE.

luxembourgeois (GPL)⁸ 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 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.

2. Rappel concernant la situation d'approvisionnement en produits mélangés aux biocarburants du 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 (absence de raffineries). Le Luxembourg ne dispose pas non plus d'installations permettant l'incorporation de biocarburants à grande échelle. 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 biocarburants⁹.

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 des directives 2009/28/CE et 2009/30/CE, les principes de la reconnaissance mutuelle de la non-double vérification 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.

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. Indépendamment des flux physiques des produits, 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

⁸ Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

⁹ En ce qui concerne les remarques ayant trait aux biocarburants, voir l'avis de la Chambre de Commerce du 1^{er} mars 2011 concernant le projet de règlement grand-ducal fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides (3787WMR).

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. Il reviendrait, le cas échéant, 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.

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.

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 de ce point technique, dans le secteur pétrolier, la situation actuelle au Grand-Duché peut être résumée comme suit :

- Le Luxembourg importe des produits pétroliers issus d'autres Etats membres de l'Union européenne et ne dispose pas d'une production propre. Ces produits comportent une composante « bio » et une composante d'origine fossile.
- Les biocarburants en question 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. En vertu des prémisses du marché unique, le transfert d'une balance à une autre ne peut pas être administrativement ou juridiquement plus contraignant au sein d'un Etat membre qu'entre deux Etats membres différents.
- L'approvisionnement du marché luxembourgeois s'effectuant sur base de produits mélangés, le Luxembourg dépend donc fortement de la reconnaissance mutuelle à l'échelle communautaire. En d'autres termes, une couverture reconnue et certifiée « durable » dans un pays exportateur, et y repris dans une balance reconnue et vérifiée renseignant sur les quantités des biocarburants mélangés et sur certaines qualités de ces biocarburants, transite administrativement vers le Luxembourg à travers une écriture de sortie de la balance étrangère et une écriture d'entrée dans la balance luxembourgeoise. Cette inscription est à elle seule suffisante pour documenter les obligations luxembourgeoises en matière d'incorporation de biocarburants et leur respect des critères de durabilité européens. En l'occurrence, les couvertures en biocarburants doivent être considérées séparément des flux physiques des produits importés qui comportent une composante « bio ».

La Chambre de Commerce, en s'appuyant sur la position défendue par le GPL, recommande que la vérification du « transfert documentaire » (écriture de sortie d'une balance reconnue et vérifiée à l'étranger et écriture d'entrée au Luxembourg) soit confiée à un organisme idoine et agréé. En l'occurrence, il serait utile de prévoir que cette prérogative soit donnée au réviseur d'entreprise qui, de toute façon, doit intervenir auprès des sociétés pétrolières en vue de l'audit annuel des états financiers.

3. Concernant la réduction des émissions de gaz à effet de serre émis sur l'ensemble du cycle de vie des carburants.

La Chambre de Commerce met en cause l'utilité même de prévoir, dans la directive 2009/30/CE, des objectifs pour la réduction des gaz à effet de serre (GES) émis sur l'ensemble du cycle de vie des carburants. En effet, le cycle de vie des carburants peut être réparti en trois phases, à savoir l'extraction du pétrole brut, le raffinage et la distribution et, en fin de compte, la consommation des carburants par les utilisateurs finaux. L'extraction du pétrole brut revêt les caractéristiques d'un marché global sur lequel l'Union européenne n'a pas ou peu d'influence. Les émissions de GES résultant du raffinage du pétrole brut sont, quant à elles, déjà réglementées et encadrées par la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas

d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil et participant au système d'échange quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté européenne (dite « directive ETS¹⁰ »).

Les émissions de GES imputables à la consommation finale des produits pétroliers mélangés aux biocarburants sont, en ce qui les concerne, directement encadrées par la directive 2009/28/CE¹¹. En outre, la décision 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 prévoit par ailleurs des objectifs contraignants en matière de réduction des émissions de GES « hors ETS » par les différents Etats membres, dont les émissions attribuables aux transports (20% pour le Grand-Duché de Luxembourg).

Ainsi, l'article 1^{er}, paragraphe 5 de la directive 2009/30/CE, relatif à la réduction des émissions de GES sur l'ensemble du cycle de vie, touche à trois domaines principalement, dont un (les performances CO2 liées à la production du pétrole brut dans le monde) échappe au contrôle de l'UE et deux autres (les performances CO2 des raffineries et des biocarburants) sont régis par d'autres textes européens (directive « ETS » et directive « énergies renouvelables »).

La Chambre de Commerce relève qu'à l'heure actuelle, et en attendant la mise en place de systèmes de détermination et d'enregistrement des émissions de GES liées au cycle de vie dans les pays se situant en amont de l'approvisionnement du marché luxembourgeois en produits pétroliers, les sociétés pétrolières sont dans l'incapacité matérielle de répondre aux obligations de l'article 9, paragraphe 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis. Le paragraphe en question charge en effet les fournisseurs de contrôler et de déclarer les émissions de gaz à effet de serre des carburants et de l'énergie fournie sur l'ensemble de cycle de vie par unité d'énergie. Dans ce contexte, les fournisseurs sont obligés de transmettre une fois par année, pour le 1^{er} mars au plus tard, un rapport indiquant le volume total de chaque type de carburant ou d'énergie fournis, en indiquant le lieu d'achat et l'origine de ces produits et en indiquant les émissions de gaz à effet de serre produites sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie se rapportant sur l'année civile écoulée.

Les démarches en découlant sont diamétralement opposées aux velléités affichées, par les instances communautaires et nationales, en matière de simplification administrative. Elles se heurtent en outre aux prémisses du marché intérieur et au principe de reconnaissance mutuelle en découlant. En dernier lieu, la valeur ajoutée pouvant être retirée de telles informations peut être considérée comme étant minime.

Etant donné ces considérations, et vu que le « *Luxembourg compte parmi les premiers pays à présenter un texte transposant les dispositions de l'article [1^{er}, paragraphe 5] de la directive 2009/30/CE¹²* », le Grand-Duché aurait intérêt à attendre la mise en place du cadre législatif dans les pays se trouvant en amont des importations luxembourgeoises de produits pétroliers avant de définir son propre cadre législatif en la matière. En conséquence, il faudrait envisager, à ce stade, une transposition de la directive 2009/30/CE

¹⁰ ETS pour « Emissions Trading Scheme ».

¹¹ Afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre au sein de la Communauté ainsi que la dépendance de cette dernière à l'égard des importations d'énergie, la directive en question a établi un lien étroit entre le développement de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et l'accroissement de l'efficacité énergétique. Ainsi, la directive 2009/28/CE a notamment posé l'objectif contraignant d'une part de 10 % à atteindre par l'ensemble des Etats membres comme étant la part d'énergie finale consommée dans le transport qui doit être produite à partir de sources renouvelables dans leur ensemble.

¹² Avis du GPL du 17 février 2011 concernant la transposition de la directive 2009/30/CE et de la directive 2008/28/CE.

sans son article 1^{er}, paragraphe 5, dont la transposition envisagée en droit national est prévue à l'article 9 du projet de règlement grand-ducal sous avis.

A titre résiduaire et de manière générale, la Chambre de Commerce estime que de nombreuses dispositions de la directive 2009/30/CE revêtent une formulation ambiguë et dont la valeur ajoutée est loin d'être significative, et notamment l'article 1^{er}, paragraphes 5 et 6¹³. De surcroît, la directive en question ne prend pas suffisamment en compte les réalités du marché unique. Aux yeux de la Chambre de Commerce, une telle « unicité » passe par un marché européen en matière d'énergies renouvelables et par une reconnaissance mutuelle des standards, y compris les spécificités des produits et les critères de durabilité des biocarburants utilisés. La directive ne considère pas suffisamment la possibilité qu'un pays dépourvu d'un outil de raffinage et d'incorporation de biocarburants, tel que le Luxembourg, puisse importer des produits pétroliers, et encore moins, des produits pétroliers déjà mélangés aux biocarburants en amont.

La Chambre de Commerce invite l'ensemble des autorités luxembourgeoises impliquées en amont de la rédaction des actes juridiques communautaires à relever systématiquement des dispositions mettant à mal l'achèvement du marché unique ou complexifiant la vie administrative des entreprises européennes. En l'occurrence, le fournisseur de produits pétroliers luxembourgeois ne peut ni se prononcer sur la performance « CO2 » d'un produit sur tout son cycle de vie depuis son extraction et en passant par son raffinage, ni devrait-il être amené à révéifier le respect des critères de durabilité des biocarburants déjà documentés par les producteurs et / ou les fournisseurs ayant procédé au mélange de ces biocarburants aux carburants classiques d'origine fossile sous le contrôle de leurs autorités nationales.

4. Concernant les informations à fournir aux consommateurs

Vu l'approvisionnement spécifique du marché luxembourgeois en produits pétroliers déjà mélangés aux biocarburants (cf. point n°2 *supra*), il est matériellement impossible d'indiquer au consommateur final la teneur exacte en biocarburants d'un produit déterminé à une station-service et à un moment donné, cette teneur pouvant fluctuer endéans une fourchette comprise entre 0% et la teneur maximale autorisée d'après l'encadrement communautaire. En l'occurrence, les couvertures en biocarburants doivent être considérées séparément des flux physiques des produits importés. Il en résulte que la teneur en biocarburant peut varier non seulement en fonction du dépôt et du pays d'approvisionnement, mais également d'une station-service à une autre et d'un moment à un autre. La seule obligation, qui coule de source, concerne la mise la disposition de produits mélangés aux biocarburants qui respectent la teneur maximale autorisée en la matière.

Les obligations d'information au consommateur introduites par la directive 2009/30/CE visent à fournir des informations nécessaires sur d'éventuelles déviations par rapport à la norme. En ce qui concerne le diesel, les sociétés pétrolières devront informer le consommateur lorsqu'elles commercialisent un produit dont la teneur en biocarburants peut excéder les 7%. En ce qui concerne l'essence sans plomb, les sociétés pétrolières devront informer le consommateur lorsqu'elles commercialisent un produit spécial dit « E10 », contenant jusqu'à 10% d'éthanol, et lorsqu'elles commercialisent un produit « essence classique » ou « E5 » dont la teneur en éthanol peut excéder les 5%. Les produits qui ne font pas l'objet d'une signalisation spécifique sont à considérer comme produits correspondants aux normes et les distributeurs ne devraient pas être appelés à fournir des informations complémentaires à leur égard.

¹³ Les dispositions au paragraphe 6 sont d'ailleurs reprises textuellement par la directive 2009/28/CE.

Ainsi, la Chambre de Commerce fait la lecture suivante de l'article 12, paragraphe 1^{er}, qui énonce que « *des informations pertinentes sont fournies aux consommateurs en ce qui concerne la teneur en biocarburant de l'essence et du carburant diesel, en particulier, l'utilisation appropriée des différents mélanges* » :

- les distributeurs de produits pétroliers, et les stations-service en particulier, informent leurs clients sur la teneur maximale en biocarburants des produits commercialisés ;
- ils prévoient une information particulière pour tout produit qu'ils souhaitent commercialiser qui soit hors-norme à cet égard. Ceci vaut particulièrement pour l'essence sans plomb E10 étant donné que l'ensemble des véhicules ne tolèrent pas l'essence ayant une telle concentration en éthanol ;
- dès lors que les produits commercialisés revêtent une teneur en biocarburants inférieure à la teneur maximale autorisée par la directive 2009/30/CE, prévue respectivement à l'article 1, paragraphe 3 pour les essences et au paragraphe 4 pour les carburants diesel, aucune information particulière et additionnelle ne devra – et ne pourra – être fournie au consommateur.

5. Concernant la surveillance de la qualité des carburants

La Chambre de Commerce salue le fait que l'ensemble des stations-service ne feront pas l'objet d'un contrôle annuel par l'Administration de l'environnement, mais que cette dernière procède à des prélèvements d'échantillons sur des stations-service choisies au hasard. En ce qui concerne la surveillance de la qualité des carburants, la Chambre de Commerce voudrait néanmoins énoncer les quelques recommandations suivantes :

- A l'article 13, le projet de règlement grand-ducal sous avis prévoit deux campagnes de prélèvement d'échantillons, une première pendant la saison estivale pour pouvoir contrôler la composition des carburants d'été et une seconde campagne pendant la saison hivernale pour pouvoir contrôler la composition des carburants d'hiver. Aux yeux de la Chambre de Commerce, il est nécessaire de prévoir une période transitoire pour le passage des qualités « hiver » aux qualités « été » et vice-versa avant d'effectuer des contrôles au niveau des stations.

En effet, des contraintes logistiques, la gestion des stocks et la rotation de produit au niveau des stations-service exigent parfois un délai de quelques semaines avant de pouvoir affirmer avec certitude que tous les paramètres correspondent exactement à la norme « hiver » ou « été » suite à un remplacement de produit. Ainsi, la Chambre de Commerce recommande à l'Administration de l'environnement de s'abstenir d'effectuer les contrôles trop tôt ou trop tard dans les périodes considérées¹⁴.

- L'article 15 du projet de règlement grand-ducal sous avis dispose, au 1^{er} paragraphe, que « *si le rapport d'analyse fait mention de non-conformités confirmées, le cas échéant, par la contre-analyse, le fournisseur ou l'exploitant de la station-service ou du dépôt pétrolier disposent d'un délai de 48 heures après un avertissement leur adressé par l'administration [de l'environnement] pour prendre les mesures qui s'imposent* ». La Chambre de Commerce estime que ce délai de 48 heures risque de s'avérer insuffisant sous certaines hypothèses.

¹⁴ La période « été » court du 1^{er} mai au 30 septembre, la période « hiver » comprend, quant à elle, le laps de temps compris entre le 1^{er} octobre et le 30 avril.

En effet, au cas où l'information concernant une éventuelle déviation par rapport à la norme n'est connue qu'après publication des résultats de la première analyse, un délai de 48 heures pourrait s'avérer trop court pour effectuer le remplacement de produit. Aussi faut-il considérer qu'une légère déviation par rapport à la norme qui ne mettrait pas en cause le bon fonctionnement des engins ne justifierait pas nécessairement la vidange des réservoirs d'une station-service. Ainsi, comme pour les remarques formulées *supra* au sujet des spécifications « hiver » et « été », l'Administration de l'environnement devrait faire preuve de doigté lors de l'interprétation des résultats d'analyse, accorder aux exploitants un délai raisonnable et d'interpréter la disposition des « *mesures qui s'imposent* » au cas par cas afin de veiller à leur caractère proportionné.

Commentaire des articles

Concernant les articles 4 à 6

Ces articles concernent respectivement la qualité de l'essence sans plomb (article 4), la qualité de carburants diesel (article 5) et la teneur maximale de l'additif métallique MMT¹⁵. Ensemble avec les annexes faisant partie intégrante du projet de règlement grand-ducal sous avis, ces trois articles couvrent le volet « qualité des produits » posé par la directive 2009/30/CE. Il échet de constater la transposition littérale des dispositions en question à travers le projet de règlement grand-ducal, état de fait dont la Chambre de Commerce se félicite.

Concernant l'article 7

Cet article dispose littéralement que la « *mise sur le marché de carburants conformes aux exigences du présent règlement ne peut être interdite, limitée ou empêchée* ». Si cette déclaration peut couler de source, la Chambre de Commerce estime néanmoins utile de la commenter brièvement dans le cadre du présent avis.

En effet, d'après la Chambre de Commerce, cet article doit être interprété de manière très large et inclure notamment, et dans l'esprit de la reconnaissance mutuelle inhérente au marché unique, des produits pétroliers mélangés aux biocarburants importés, et ce à la fois en ce qui concerne la mise sur le marché desdits produits et les transferts des caractéristiques environnementales sous-jacentes. En l'occurrence, 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.

Concernant l'article 9

Les dispositions prévues à l'article 9 ont fait l'objet d'un commentaire *supra*¹⁶.

¹⁵ MMT pour « Méthylcyclopentadiényl manganèse tricarbonyl ».

¹⁶ Considérations générales, point 3.

Concernant l'article 10

L'article en question est relatif au calcul des émissions de gaz à effet de serre produites par les biocarburants sur l'ensemble du cycle de vie. Le projet de règlement grand-ducal sous avis renvoie, dans ce contexte, au règlement grand-ducal du 27 février 2011 fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides.

Sans vouloir revenir en détail à la thématique des émissions de GES sous-jacents aux biocarburants, qui ont fait l'objet d'une discussion dans le cadre de l'avis de la Chambre de Commerce sur le projet de règlement grand-ducal fixant les critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides, la Chambre de Commerce juge néanmoins utile de rappeler les quelques considérations suivantes :

- A l'heure actuelle les mélanges en biocarburants sont effectués à l'étranger et les sociétés pétrolières luxembourgeoises achètent leurs couvertures en biocarburants à partir de balances tenues par leurs fournisseurs étrangers. Le calcul et l'enregistrement des émissions liées aux biocarburants y sont effectués selon le système mis en place dans le pays respectif. En vertu du principe de reconnaissance mutuelle sous-jacente au marché unique, les autorités luxembourgeoises doivent accepter les données calculées et enregistrées dans les balances que les fournisseurs étrangers tiennent sous le contrôle de leurs autorités. En l'occurrence, la répétition d'un tel exercice de vérification au Grand-Duché ferait double emploi et contrecarrerait toute initiative en matière de simplification administrative ;
- suite au schéma d'approvisionnement du marché luxembourgeois en carburants déjà mélangés aux biocarburants, il est donc essentiel de prévoir, au niveau grand-ducal, la possibilité du transfert de ces informations avec le transfert de couvertures en biocarburants lorsque les informations ont été validées par les autorités d'un autre Etat membre ;
- en dernier lieu, il convient de rappeler que l'encadrement communautaire prévoit la neutralité de plein droit de la composante « bio » dans le bilan d'émission de GES dans la phase de l'utilisation finale. Dans ce contexte, l'annexe V de la directive 2009/28/CE « renouvelables » dispose de manière univoque que « *les émissions résultant du carburant à l'usage [...] sont considérées comme nulles pour les biocarburants* ».

Concernant l'article 12 à 15

Les dispositions prévues à l'article 12 à 15 ont fait l'objet d'un commentaire *supra*¹⁷.

* * *

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 réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

WMR/TSA

¹⁷ Considérations générales, points 4 et 5.