

Objet: Avant-projet de loi

- a) portant certaines modalités d'application et sanction du règlement (UE) N°517/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n°842/2006
- b) modifiant la loi du 11 août 2011 portant exécution et sanction du règlement (CE) n°1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone
- c) abrogeant la loi du 28 juillet 2011 portant exécution et sanction de certains règlements communautaires relatifs aux installations contenant certains gaz à effet de serre fluorés.

Avant-projet de règlement grand-ducal relatif

- a) aux contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants du type HFC, HCFC ou CFC
- b) à l'inspection des systèmes de climatisation. (4312MJE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(17 septembre 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'avant-projet de loi sous avis a pour objet de mettre en œuvre en droit national certaines mesures issues du règlement (UE) n°517/2014¹ du Parlement et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux gaz à effet de serre fluorés et abrogeant le règlement (CE) n°842/2006². En outre, l'avant-projet de loi vise à modifier la loi du 11 août 2011³ portant exécution et sanction du règlement (CE) n°1005/2009⁴ du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, d'une part, et à abroger et à remplacer la loi du 28 juillet 2011⁵ portant exécution et sanction de certains règlements communautaires relatifs aux installations contenant certains gaz à effet de serre fluorés, d'autre part.

L'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis annexé à l'avant-projet de loi a pour objet (i) d'encadrer les contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants aux gaz fluorés et (ii) de fixer les modalités d'inspection des systèmes de climatisation. Afin de satisfaire aux nouvelles exigences du règlement (UE) n°517/2014 en matière de confinement des émissions des gaz à effet de serre fluorés, une réorganisation du système de contrôle périodique desdits équipements est mise en place. Parallèlement, le règlement du 2 septembre 2011 relatif (a) aux contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants du type HFC, HCFC ou CFC (b) à l'inspection des systèmes de climatisation sera abrogé.

¹ Journal officiel de l'Union européenne L150/195.

² Règlement (CE) N°842/2006 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relatif à certains gaz à effet de serre fluorés. Journal officiel de l'Union européenne L161/1.

³ Mémorial A – N°188.

⁴ Journal officiel de l'Union européenne L286/1.

⁵ Mémorial A – N°188.

Contexte posé par le règlement (UE) n°517/2014

Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi sous avis, le cadre réglementaire avancé par le règlement (UE) n°517/2014 est considéré comme l'acte le plus ambitieux au niveau mondial en ce qui concerne la réglementation des gaz à effet de serre fluorés (ci-après « GESF »). Le règlement précité abroge le règlement CE n°842/2006 qui jusqu'ici posait le cadre réglementaire en termes de gestion et confinement des GESF. Les émissions GESF sont extrêmement persistantes dans l'atmosphère avec un effet néfaste sur la couche d'ozone. Bien que les émissions GESF ne représentent que 2% du total des émissions de gaz à effet de serre (ci-après « GES »), elles disposent néanmoins d'un potentiel élevé de réchauffement climatique bien supérieur à celui des émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Selon la Commission européenne⁶, les gaz fluorés peuvent générer un effet de serre 23.000 plus important que l'équivalent en émissions de CO₂.

L'objectif global du règlement (UE) n°517/2014 sera en premier lieu de réduire de manière considérable les émissions de GESF. Le nouveau règlement s'inscrit dans les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre tels que prescrits par la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques à laquelle l'Union européenne a adhéré. A cette fin, l'Union européenne a élaboré une feuille de route ambitieuse qui précise que des « *émissions de gaz autres que le CO₂, y compris les gaz à effet de serre fluorés, devraient être réduites de 72 à 73% d'ici à 2030 et de 70 à 78% d'ici à 2050, par rapport aux niveaux de 1990.*⁷ » Les substances visées par le règlement précité englobent notamment les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC), l'hexafluorure de soufre (SF₆) et les autres GES contenant du fluor, énumérés dans l'annexe I du règlement (UE) n°517/2014. Par le biais du règlement, les autorités européennes fixent des règles plus strictes pour le confinement, l'utilisation, la récupération et la destruction des gaz fluorés précités.

Selon le règlement européen (UE) n°517/2014, les principales modifications peuvent être résumées comme suit :

- le confinement des GESF implique que toutes les personnes responsables doivent adopter les mesures techniquement et économiquement disponibles pour empêcher ou réduire au maximum les fuites. Ceci concerne notamment des installations contenant de tels gaz tels que les équipements fixes de réfrigération, de climatisation, de pompes à chaleur et les systèmes de protection contre l'incendie. Avec le nouveau règlement les contrôles d'étanchéité seront étendus sur les unités de réfrigération des camions et remorques frigorifiques, les cycles organiques de Rankine et, sous certaines conditions, les appareils de commutation électrique.
- Afin de réduire de manière considérable les GESF, il revient aux autorités nationales d'assurer (i) l'encadrement des contrôles d'étanchéité périodiques ou encore (ii) l'installation des systèmes de détection de fuite pour les équipements concernés. Dans un souci d'utiliser des réfrigérants alternatifs à faible potentiel de réchauffement, les GESF ne sont plus quantifiés en kilogrammes mais en tonnes équivalent CO₂. La nouvelle valeur seuil s'élève désormais à 5 tonnes équivalent CO₂.
- En outre, les propriétaires d'installations utilisant des réfrigérants GESF ont été obligés jusqu'à présent de tenir des registres pour les installations contenant 3 kg ou plus de gaz fluorés. Suite au nouveau règlement, les registres doivent désormais

⁶ Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif aux gaz à effet de serre fluorés. A consulter sous :

http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2012/0643/COM_C_OM%282012%290643_FR.pdf

⁷ Règlement (UE) n°517/2014.

inclure des données sur la mise hors service d'équipements, notamment en ce qui concerne la récupération et l'élimination des réfrigérants. De même, les acheteurs de produits contenant des GESF doivent désormais être repris dans un registre par les entreprises qui fournissent lesdits gaz.

- Au niveau des modalités de certification et formation du personnel responsable pour l'entretien et les contrôles d'étanchéité des installations contenant des GESF, le nouveau règlement recourt à la reconnaissance mutuelle des certificats délivrés dans d'autres Etats membres afin de permettre à un Etat membre ayant une pénurie de personnel certifié de faire les contrôles ou entretiens des installations aux GESF.
- Le règlement européen vise encore à encourager l'utilisation de réfrigérants à faible potentiel de réchauffement planétaire. A ce titre, il est prévu d'interdire la mise sur marché de certains GESF à fort potentiel de réchauffement planétaire au cours des années à venir. Ces derniers sont repris dans l'annexe III du règlement (UE) 517/2014.

Considérations générales

En premier lieu, la Chambre de Commerce salue le fait d'avoir été saisi de l'avant-projet de loi et de l'avant-projet de règlement portant sur les modalités relatives aux gaz à effet de serre fluorés en même temps. Elle regrette par contre l'absence du tableau de concordance pour les parties du règlement (UE) n°517/2014 mises en œuvre en droit national.

La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle salue régulièrement les prises d'initiatives au niveau européen ou national favorisant un développement durable répondant aux besoins des générations actuelles sans pour autant compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Les GESF, catalyseurs clefs du réchauffement climatique, posent en effet une menace sérieuse à la durabilité écologique. Bien que les GESF ne représentent que 2% du total des émissions de GES, leur progression depuis 1990 (+60%) est imposante, et il est prévu que leur part s'accroîtra à 8% des émissions globales de GES⁸. Les Etats-Unis ont même connu une croissance des émissions GESF plus exorbitante en enregistrant une hausse de 83% pour la période de 1990 à 2012⁹. Au regard du développement économique des pays émergents, leurs chiffres de croissance des émissions GESF devraient également atteindre un niveau élevé. Pourtant dans le passé, ce fut avant tout l'Union européenne qui a créé un cadre réglementaire environnemental parmi les plus progressifs au niveau mondial, ce qui est un fait louable, d'un côté, mais une menace non-négligeable pour la compétitivité globale des entreprises européennes, d'un autre côté. Ainsi, la Chambre de Commerce tient à rappeler que toute réglementation, apte à créer des délocalisations ou encore des distorsions de concurrence, doit être dûment négociée dans un cadre international approprié. En vue de la 21^{ème} Conférence des Etats signataires de la convention des Nations Unies pour le climat se tenant en 2015 à Paris, il semble plus que primordial de trouver un accord mondial en faveur du développement durable et du climat permettant ainsi de forger un environnement favorisant une compétition saine et juste au niveau global.

Quant à la certification du personnel, la Chambre de Commerce salue la refonte du règlement européen visant à renforcer la reconnaissance mutuelle des diplômes et certificats de formation délivrés dans un autre Etat membre. Ainsi, le personnel formé dans un autre Etat membre selon les dispositions de l'article 10 du règlement n°517/2014 peut procéder aux inspections et contrôles d'étanchéité des équipements et installations visés par le règlement

⁸ Note préalable de l'avant-projet de loi sous avis.

⁹ United States Environmental Protection Agency: <http://epa.gov/climatechange/ghgemissions/gases/fgases.html>.

européen, ce qui devrait certainement s'avérer favorable au Luxembourg compte tenu de son économie ouverte.

Quant à l'impact de l'avant-projet de règlement sous avis sur les entreprises basées au Luxembourg, selon l'exposé des motifs le changement vers un système de comptabilisation en tonnes équivalent CO₂ des émissions GESF signifiera qu'un plus grand nombre d'entreprises seront concernées par les contrôles d'étanchéité. Sous le règlement¹⁰ actuel, les installations utilisant des réfrigérants HFC seront soumises à l'obligation de contrôle d'étanchéité si elles contiennent au moins 3kg desdits réfrigérants. Avec le nouveau règlement européen, les contrôles d'étanchéité deviennent plus stricts en les rendant obligatoires à partir d'une valeur seuil de 5 tonnes équivalent CO₂¹¹. En outre, en ce qui concerne les articles 4 et 5 du présent avant-projet de règlement grand-ducal portant sur les contrôles périodiques et l'inspection des systèmes de climatisation, la Chambre de Commerce tient à rappeler sa proposition émanant de son avis du 15 octobre 2012¹² au sujet d'un système d'inspection combiné pour les systèmes de climatisation et de chauffage. En effet, un tel regroupement constituerait non seulement une simplification administrative considérable, mais dégagerait, par ailleurs, des gains d'efficacité et une économie de coûts substantielle dans le chef des propriétaires ou des locataires de bâtiments hébergeant des systèmes de climatisation et de chauffage devant être soumis au régime d'inspection.

Commentaire des articles relatifs à l'avant-projet de loi

Concernant l'article 2

L'article 2 de l'avant-projet de loi sous avis porte sur la reconnaissance des certificats délivrés dans d'autres Etats membres permettant de procéder aux contrôles des équipements concernés par le présent avant-projet de loi. Cet article trouve son origine dans l'article 10 du règlement (UE) n°517/2014 alinéa 2 disposant que « *les Etats membres reconnaissent les certificats et les attestations de formation délivrés dans un autre Etat membre conformément au présent article. Ils ne restreignent pas la libre prestation de services ni la liberté d'établissement au motif qu'un certificat a été délivré dans un autre Etat membre* ». Comme évoqué sous la rubrique des considérations générales, la Chambre de Commerce tient à saluer cette nouvelle disposition.

Concernant l'article 5

L'article 5 de l'avant-projet de loi vise à mettre en place un système national de déclaration de données d'émission. Ce dernier trouve son origine dans l'article 20 du règlement européen (UE) 517/2014 qui dispose que « *Les Etats membres mettent en place des systèmes de déclaration pour les secteurs pertinents visés dans le présent règlement, dans le but d'obtenir, dans la mesure du possible, des données relatives aux émissions* ». Par le présent article, toutes les entreprises listées sous l'article, point 30, du règlement UE) 517/2014 seront concernées par cette déclaration d'émissions de GESF. Dans ce cadre, il faut œuvrer à ce que la charge administrative pour les entreprises concernées soit minimisée. Ainsi, dans un souci de simplification administrative, il apparaît comme étant plus approprié de communiquer les données relatives aux émissions tel que requis par l'article 5 en même

¹⁰ Règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 relatif a) aux contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompes à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants du type HFC, HCFC ou CFC.

¹¹ Selon l'exposé des motifs de l'avant-projet de loi sous avis, pour un équipement contenant 1,3 kg de réfrigérant R404A les contrôles d'étanchéité deviennent obligatoires avec le nouveau règlement européen. Actuellement, l'équipement en question n'est pas concerné par le contrôle d'étanchéité obligatoire.

¹² Avis portant sur le Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal du 2 septembre 2011 relatif a) aux contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompes à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants du type HFC, HCFC ou CFC ; b) à l'inspection des systèmes de climatisation. Amendements : http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/3975bisWMR_controle_inspection_clim_11_10_12.pdf.

temps que le relevé de tous les procès-verbaux de contrôle effectués en cours d'année (cf. article 4 point 4 de l'avant-projet de règlement grand-ducal sous avis). Notamment, si on considère le fait que les documents en question doivent tous entrer pour le 31 mars de chaque année, il existe bien du potentiel pour rationaliser les démarches administratives. De plus, en termes de communication des données relatives aux émissions, il aurait été préférable d'intégrer un rapport modèle en annexe comme l'article en question ne donne aucune indication quant à la forme de la déclaration de données d'émissions.

Pour des raisons de clarté, il conviendrait enfin de modifier la fin de la première phrase de l'article en question de manière suivante : [... de fournir des données sur les émissions éventuelles de gaz à effet de serre **fluorés** relevant du règlement.]

Concernant les articles 7 à 10

Selon le commentaire des articles, les articles 7 à 10 de l'avant-projet de loi sont des dispositions standard dans la législation environnementale. Ils portent notamment sur les mesures administratives, la recherche et constatations des infractions, les pouvoirs et prérogatives de contrôle ainsi que le droit d'agir en justice des associations écologiques agréées. Concernant l'article 9 portant sur les pouvoirs et prérogatives de contrôle, force est de constater que la tendance générale pointe vers un durcissement accru du cadre réglementaire en termes de pouvoirs de contrôle. Tandis que la loi du 28 juillet 2011 portant exécution et sanction de certains règlements communautaires relatifs aux installations contenant certains gaz à effet serre fluorés ; qui fait par ailleurs l'objet d'une abrogation par l'avant-projet de loi sous avis ; dispose que « *les propriétaires et exploitants concernés doivent être avertis préalablement des actions de contrôle en question.* », l'article 9 en question est plus sévère. L'article dispose désormais qu'il suffit de « *signaler leur présence au chef du local, de l'installation ou du site ou à celui qui le remplace* ». Un tel changement implique que les actions de contrôle ne sont plus soumises à des délais de préavis et peuvent prendre lieu à tout moment. Ainsi, la Chambre de Commerce s'interroge sur le bien-fondé de renoncer dans l'avant-projet de loi à l'avertissement préalable tel que prévu par la loi du 28 juillet 2011.

Concernant l'article 11

L'article 11 de l'avant-projet de loi sous avis porte sur les sanctions pénales. La Chambre de commerce se félicite que les auteurs aient introduit deux catégories d'infraction en fonction de la gravité des actes tel que proposé par le Conseil d'Etat dans son avis du 22 octobre 2013¹³. Néanmoins, la Chambre de Commerce déplore l'instauration d'amendes de plus en plus lourdes. En effet, l'article 11 de l'avant-projet de loi sous avis prévoit des sanctions pénales, à savoir, en plus d'une peine d'emprisonnement, une amende qui peut aller jusqu'à 500.000 euros. Ce seuil supérieur n'a cessé d'augmenter : de 25.000 euros en 2004, il est passé à 50.000 euros en 2009, pour atteindre le maximum de 500.000 euros¹⁴. La Chambre de Commerce regrette l'absence d'explication justifiant cette augmentation systématique et substantielle.

¹³ Avis sur le projet de loi a) concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (UE) N° 649/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 4 juillet 2012 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux b) abrogeant la loi du 28 mai 2009 concernant certaines modalités d'application et la sanction du règlement (CE) N° 689/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux.

¹⁴ Cf. avis de la Chambre de Commerce du 3 juin 2013 :

http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4121AAN_Produits_Chimiques_Dangereux_20130603.pdf.

Commentaire des articles relatifs à l'avant-projet de règlement grand-ducal

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} précise les modalités du contrôle d'étanchéité des équipements concernés. Comme le nombre d'équipements soumis au contrôle d'étanchéité régulier s'est accru de deux nouveaux types, à savoir les cycles organiques de Rankine ainsi que les unités de réfrigération des camions et des remorques frigorifiques, il semble opportun, notamment dans un souci de clarté et de transparence de les inclure dans l'intitulé de l'avant-projet de règlement grand-ducal. Ainsi l'intitulé est à reformuler de la manière suivante : « Avant-projet de règlement grand-ducal relatif a) aux contrôles d'équipements de réfrigération, de climatisation et de pompe à chaleur fonctionnant aux fluides réfrigérants du type HFC, HCFC ou CFC respectivement les cycles organiques de Rankine ainsi que les unités de réfrigération des camions et des remorques frigorifiques du type HFC. b) à l'inspection des systèmes de climatisation. »

Concernant l'article 3

Cet article fixe les modalités quant aux fuites de fluides réfrigérants admissibles au cours d'une année. La Chambre de Commerce recommande de définir le terme « équipement fixe » respectivement « mobile » en ajoutant la définition à l'article 2 du présent avant-projet de règlement grand-ducal. En outre la Chambre de Commerce regrette que les auteurs n'aient pas jugé utile de fournir de plus amples précisions en matière de fixation du seuil limite pour les fuites de fluides réfrigérants dans les cas des unités de réfrigération des camions et remorques frigorifiques. Dans le commentaire des articles, les auteurs font seulement référence à la publication « 2006 IPCC Reporting Guidelines » sans pour autant préciser la méthodologie sous-jacente dans le commentaire de l'article. Aux yeux de la Chambre de Commerce il aurait été plus utile de proposer un tableau récapitulatif reprenant les seuils usuels dans les autres Etats membres, en général, et dans les pays limitrophes, en particulier.

Concernant l'article 4

L'article 4 porte sur les modalités de contrôle d'étanchéité des équipements tels que définis dans l'article 1^{er}. La Chambre de Commerce recommande pour des raisons de clarté et de transparence de reproduire un tableau récapitulatif reprenant l'échéancier tel que défini par l'article 4 du règlement (UE) 517/2014, tout en précisant la fréquence des contrôles d'étanchéité applicable en fonction des quantités de GESF, de la présence d'un détecteur de fuite de gaz ou encore du fait que l'équipement soit hermétiquement scellé. Quant au paragraphe 4 de l'article 4, la Chambre de Commerce se permet de renvoyer aux observations développées au sujet de l'article 5 de l'avant-projet de loi sous avis. Elle tient à rappeler de veiller à ce que la charge administrative des entreprises concernées soit minimisée. Dans ce cas, il semble opportun d'œuvrer à une démarche conceptuelle permettant de regrouper les procès-verbaux de contrôle effectués par les entreprises certifiées en cours d'année et la communication des données relatives aux émissions telle que requise par l'article 5 de l'avant-projet de loi sous avis.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver l'avant-projet de loi et l'avant-projet de règlement grand-ducal sous rubrique, sous réserve de la prise en compte de ses observations.