

Objet: Projet de règlement grand-ducal relatif à la fixation de la délégation obligatoire, des niveaux minima, des quotes-parts minimales spécifiques et des dispositions spécifiques pour les importateurs pétroliers. (4415WMR)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(11 mars 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du projet de règlement grand-ducal sous avis est d'exécuter les articles 6, 7, 8 et 40 de la loi du 10 février 2015 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers (ci-après, la « Loi »). Les articles en question prévoient :

- la détermination des niveaux et les modalités de calcul de la délégation obligatoire de stocks de sécurité que tout importateur pétrolier doit constituer et maintenir ;
- les niveaux minima de stocks de sécurité par territoire national, régional et européen que tout importateur pétrolier doit respecter, ainsi que les modalités de calcul y relatives ;
- les quotes-parts minimales spécifiques pour le territoire national et régional que tout importateur pétrolier doit respecter, ainsi que les modalités de calcul afférentes ;
- les dispositions spécifiques pour le territoire national et régional que tout importateur pétrolier doit respecter, ainsi que les modalités de calcul y relatives ;
- la possibilité pour le ministre ayant l'énergie dans ses attributions et le ministre ayant l'économie dans ses attributions de prendre ensemble des règlements limités dans la durée pour faire face à des situations découlant de cas de rupture majeure d'approvisionnement, de décision internationale effective de mise en circulation de stocks, d'urgence particulière ou de crises locales.

Pour rappel, la loi précitée du 10 février 2015 avait transposé 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 impose notamment aux Etats membres des dispositions pour maintenir de façon permanente un niveau total de stocks de sécurité de pétrole, notamment eu égard au maintien d'une nécessaire sécurité des approvisionnements et d'une disponibilité permanente de produits pétroliers au bénéfice des agents économiques. Elle prévoit la possibilité pour les Etats membres de créer une entité centrale de stockage. Le législateur national, en créant une « Agence nationale de stockage de produits pétroliers » à travers la Loi, a mis en œuvre cette faculté offerte par la Directive.

D'après les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis, ce dernier « *laisse aux importateurs pétroliers une grande flexibilité sur la localisation et la compensation de la majorité de leurs stocks de sécurité* »¹. Les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis estiment qu'un stock de sécurité de 45 jours sur le territoire national serait un « *niveau nécessaire pour pouvoir assurer l'approvisionnement du pays en période de crise* »². Le projet de règlement grand-ducal prévoit en conséquence de répartir lesdits 45 jours de

¹ Exposé des motifs.

² Ibidem.

stocks sur le territoire national et sur le territoire dit « régional »³, et ce suite à la non-disponibilité d'installations de stockages idoines et suffisantes sur le seul sol luxembourgeois.

Le projet sous avis prévoit par ailleurs, et « *afin de garantir qu'en cas de crise d'approvisionnement une part minimale des stocks de sécurité constitués sur le territoire national et régional corresponde à la demande des consommateurs* »⁴, des quotes-parts minimales spécifiques fixant la part minimale de stocks de sécurité que l'importateur pétrolier devra obligatoirement constituer sur le territoire national et régional.

Pour certains produits pétroliers, le projet de règlement grand-ducal prévoit en outre des dispositions spécifiques pour les additifs, les biocarburants, l'essence avion, le carburéacteur type essence ou le fuel-oil.

Finalement, il reste à préciser que le présent projet de règlement grand-ducal est censé entrer en vigueur le premier jour du mois qui suit sa publication au Mémorial, et que le règlement grand-ducal modifié du 31 octobre 1973 relatif aux obligations de stockage de produits pétroliers est abrogé par le présent projet de règlement grand-ducal.

Remarques introductives

La Chambre de Commerce relève le caractère éminemment technique du projet de règlement grand-ducal sous avis. En effet, l'essentiel dudit projet concerne des dispositions à caractère technique, notamment en ce qui concerne la détermination des niveaux minima de stocks de sécurité par territoire (chapitre III du projet de règlement grand-ducal sous avis) et les « quotes-parts minimales spécifiques et dispositions spécifiques » (chapitre IV).

La Chambre de Commerce part du principe que les auteurs du projet de règlement grand-ducal se sont dûment concertés avec les acteurs du terrain au sujet de ces dispositions et n'a donc pas de commentaires à formuler à cet égard, ce qui ne la dispense pourtant pas d'émettre ci-après certaines considérations d'ordre général.

Pour le reste, la Chambre de Commerce renvoie à son avis exhaustif du 8 mai 2013 au sujet du projet de loi n°6533 relatif à l'organisation du marché de produits pétroliers⁵ - qui comprend un nombre important de considérations horizontales et fondamentales relatives, singulièrement, à la sécurité d'approvisionnement du marché luxembourgeois en produits pétroliers, aux missions et attributions de l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers, à la simplification administrative et à la communication d'informations commerciales sensibles, et, de manière générale, au stockage pétrolier au Grand-Duché de Luxembourg - projet aussi politique que délicat, mais dépourvu d'avancées majeures malgré la volonté affichée de plusieurs acteurs privés et de certaines autorités publiques.

³ La Loi définit le « 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 (...) et situés en dehors du territoire national* ».

⁴ Exposé des motifs.

⁵ Voir sur le site Internet de la Chambre de Commerce :

http://www.cc.lu/uploads/tx_userccavis/4084WMR_marche_petrolier_6_5_13.pdf.

Considérations générales

Quant à la durée du stockage de sécurité sur le territoire national

L'article 4 du projet de règlement grand-ducal entend fixer le niveau minimum de stocks de sécurité à constituer et à maintenir sur le territoire national à 6 jours pour la seule année 2015 et à 8 jours pour l'année 2016, ainsi que pour les années suivantes.

Dans son avis précité du 8 mai 2013, la Chambre de Commerce avait argumenté qu'un stockage permanent correspondant à environ 5 jours de consommation au sein des installations de stockage nationales pourrait contribuer positivement à la sécurité d'approvisionnement du marché luxembourgeois en produits pétroliers sans pour autant compromettre les marges de manœuvre des acteurs du marché pétrolier aux fins d'une gestion optimale des stocks opérationnels et des pics de demande de produits pétroliers.

La Chambre de Commerce constate que les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis entendent fixer le niveau de stock de sécurité à 6 jours (pour 2015) voire à 8 jours (à partir de 2016). Si elle tient à féliciter les auteurs d'avoir repris (pour 2015) un nombre de jours de stocks de sécurité, somme toute, relativement proche de la recommandation de la Chambre de Commerce, elle constate cependant que le passage de 6 jours à 8 jours est prévu à brève échéance. La Chambre de Commerce propose de pratiquer l'obligation des 6 jours pendant une année entière, après l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis, et, subséquentement, de dresser le bilan de cette expérience (des points de vue tant opérationnel qu'en lien avec la sécurité d'approvisionnement) avant d'envisager de porter le délai à 8 jours.

Par ailleurs, force est de constater que le Luxembourg est dépourvu d'une production de produits pétroliers et que le pays se situe au bout de la chaîne logistique et d'approvisionnement en produits pétroliers. Ainsi, en tenant compte de la nécessité des acteurs du marché pétrolier de revoir leurs contrats de stockage suite à l'introduction des obligations de stockage sur le territoire national et sur le territoire régional, obligations assorties de quotes-parts de produits finis, la Chambre de Commerce recommande d'accorder, au minimum, une période d'adaptation de deux trimestres entiers aux importateurs pétroliers après l'entrée en vigueur du règlement grand-ducal afin que ces derniers puissent se conformer aux nouvelles obligations en termes de stocks de sécurité.

Il est *in fine* à relever que les mesures, commentées dans le présent avis ne découlent pas directement de la Directive. Il n'y a donc, en l'occurrence, pas lieu de prendre des mesures précipitées afin d'« accélérer » la mise en conformité du Luxembourg avec les obligations en matière de stockage pétrolier qui lui incombent. En effet, avec l'adoption de la Loi, le Luxembourg a dûment transposé la Directive.

Quant aux capacités de stockage sur le territoire national

Dans son avis précité relatif au projet de loi n°6533 relative à l'organisation du marché de produits pétroliers, la Chambre de Commerce avait eu l'occasion de soulever les éventuelles problématiques en matière de concurrence qu'une obligation de stockage sur le territoire national pourrait, le cas échéant, entraîner sur le marché - très restreint - du stockage de produits pétroliers au Luxembourg.

Afin de remédier à la problématique en question, et notamment afin de pallier les problèmes potentiels d'accès au marché - ce dernier étant dominé par un nombre très restreint d'acteurs - la Chambre de Commerce avait recommandé de déléguer l'obligation de stockage sur le territoire national à l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers.

Or, à la lecture de l'annexe I du présent projet de règlement grand-ducal, la Chambre de Commerce se doit de constater que la délégation obligatoire de stocks de sécurité, exprimée en jours, à l'Agence nationale est fixée à zéro jours, et ce malgré la fixation d'une obligation de stockage sur le territoire national de 6 jours pour 2015, respectivement de 8 jours à partir de 2016. Il aurait été préférable de lier l'obligation nationale à une délégation, ou du moins à une possibilité de délégation de cette obligation, à l'Agence nationale.

En outre, lors des débats parlementaires autour du projet de loi n°6533 précité, il avait été évoqué par certains responsables politiques que les grands dépôts pétroliers au centre-ouest du pays seraient voués à disparaître d'ici 2020. Le récent rapport de la Commission parlementaire de l'économie du 15 janvier 2015, publié presque 2 ans après le dépôt du projet de loi n°6533, résume la situation de la manière suivante : « *Les préoccupations (...) quant aux capacités de stockage disponibles sur le territoire national résultent également de l'insécurité juridique qui plane sur bon nombre d'autorisations des dépôts actuels et qui risque de réduire la capacité de stockage nationale actuelle, déjà insuffisante, de 196.000 m³ à 70.000 m³ en 2020. Ce fait explique l'importance accordée dans les plans directeurs sectoriels aux nouvelles zones d'activités spécifiques nationales dites de « réserve et approvisionnement énergétique »* ».

Etant donné que des sites alternatifs semblent loin d'être développés et que leur réalisation concrète ne se fera très probablement pas avant 2020, le Luxembourg risque par conséquent de se retrouver confronté à une réduction importante de ses capacités de stockage, déjà jugées insuffisantes. Cette perspective amène la Chambre de Commerce à soulever la question de la faisabilité même d'une obligation de stockage sur le territoire national de 8 jours au-delà de 2020. La Chambre de Commerce demeure pour le reste d'avis que l'exploitation des dépôts pétroliers existants devrait rester autorisée jusqu'à la réalisation d'infrastructures de rechange appropriées, et ce aux fins d'une sécurité des approvisionnements optimale.

A soulever par ailleurs que la problématique d'une éventuelle restriction de concurrence sur le marché national du stockage s'exacerberait après 2020 étant donné que la disparition annoncée des grands dépôts au centre-ouest du pays pourrait mener à une situation de quasi-monopole du côté de l'offre de capacités de stockage sur le territoire national. Il est en outre à relever que la mise en œuvre d'une nouvelle infrastructure de stockage, après la fermeture annoncée d'un nombre de dépôts actuels, ne remédierait pas significativement à la restriction du choix des opérateurs de stockage.

La Chambre de Commerce réitère donc, dans l'intérêt des acteurs du marché pétrolier et de leurs clients, sa demande de lier la fixation d'une obligation de stockage sur territoire national à la prise en charge de cette obligation par l'Agence nationale de stockage de produits pétroliers.

Quant à l'entrée en vigueur du projet de règlement grand-ducal sous avis

La Chambre de Commerce s'interroge sur la date d'entrée en vigueur retenue à l'article 11 du projet de règlement grand-ducal sous avis, soit le premier jour du mois suivant la publication du projet au Mémorial. Ce laps de temps, qui, dans le meilleur des cas, peut s'étendre à trente jours, semble, en effet, largement insuffisant pour se conformer aux exigences imposées par le projet.

Sachant que nombre de contrats de stockage en cours vont devoir être résiliés, notamment pour des raisons d'éloignement géographique, souvent avec des délais de notification minimum, alors que, dans le même temps, d'autres vont devoir se conclure pour augmenter les capacités de stockage - mais seulement après accord ministériel sur les

conditions de ces différents contrats - il semble matériellement impossible d'effectuer l'ensemble de ces ajustements dans le délai imparti.

S'il est vrai que certains acteurs ont été associés aux discussions préalables à la publication du projet de règlement grand-ducal sous avis, il ne peut en aucun être attendu de leur part qu'ils se conforment anticipativement aux exigences du projet de règlement grand-ducal toujours susceptible d'évoluer. Ce d'autant plus que, d'après les informations recueillies par la Chambre de Commerce auprès des acteurs de terrain, la discussion, et donc les projets de textes antérieurs, n'ont pas cessé d'évoluer et que le délai a été constamment repoussé (initialement la loi et le règlement grand-ducal étaient annoncés pour fin 2014), si bien que ceux qui auraient de bonne foi voulu se conformer immédiatement à ce qu'ils pensaient qui allait ressortir du texte final seraient au final pénalisés face aux retardataires, qui en plus auraient « gagné » plusieurs mois de « non-conformité » par rapport à une norme hypothétique.

Ainsi que le rappelle Marc Besch dans son *Traité de Légistique Formelle*⁶, « *il faut veiller à ce que l'entrée en vigueur d'un texte soit compatible avec la possibilité pour les citoyens de se conformer aux nouvelles prescriptions et pour l'administration de les mettre en œuvre de manière efficace* ». La Chambre de Commerce estime donc qu'il serait nécessaire de prévoir *a minima* une entrée en vigueur postposée de deux trimestres entiers suivant la publication du texte.

* * *

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

WMR/DJI

⁶ Marc Besch, « *Traité de Légistique Formelle* », Service central de législation, 2005, p.90.