

Objet : Projet de loi n°6917 modifiant les articles 11 et 14 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 1. établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre ; 2. créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto ; 3. modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés. (4555DAA)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(16 novembre 2015)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet d'exécuter la décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne (ci-après « UE ») et modifiant la directive 2003/87/CE. Selon l'exposé des motifs, « *cette décision, qui introduit des mesures visant à lutter contre les déséquilibres structurels entre l'offre et la demande, perçus depuis 2008, dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après « SEQE ») de l'UE* », constituerait une étape importante dans la lutte contre le changement climatique et ouvre la voie à un réexamen approfondi du SEQE de l'UE. Eu égard au fait que cette décision apporte des modifications à la directive précitée, qui avait fait l'objet d'une transposition en droit national par le biais de la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, il y a lieu de modifier en conséquence les articles 11 et 14 de la loi précitée.

Concrètement, le Projet vise à adapter les dispositions afférentes de la législation luxembourgeoise en vigueur, en introduisant à l'article 11 et à l'article 14 les modifications nécessaires pour prévoir la mise aux enchères de tous les quotas à compter du 1^{er} janvier 2019, à l'exception de ceux délivrés à titre gratuit et de ceux placés dans la réserve de stabilité. Toujours selon l'exposé des motifs, « *l'ajout de l'article 11 point 1 bis vise à éviter l'augmentation artificielle de l'offre vers la fin de la période d'échange, afin de garantir la stabilité du marché.* »

La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle souscrit entièrement aux objectifs de l'UE et du Gouvernement en matière de développement durable et donc à l'encadrement international des émissions de gaz à effet de serre. Etant partisane d'un « *level playing field* » au niveau international, elle salue l'adoption du premier accord sur les changements climatiques à portée universelle en décembre 2015, car seul un accord international juridiquement contraignant en matière de réduction de gaz à effet de serre est apte à éviter les distorsions de concurrence, à poser les jalons d'une politique de développement durable cohérente et pertinente et à éviter la simple délocalisation des sources d'émission.

La Chambre de Commerce souhaite par ailleurs réitérer les commentaires formulés en 2012¹ déjà et rappeler que « *l'Europe devrait offrir un cadre réglementaire qui récompense des productions performantes et qui soit neutre par rapport aux variations des niveaux de production et non un système qui récompense largement la « non-production » de gaz à effet de serre, mais également, de façon indirecte, la « non-production » de produits industriels pourtant nécessaires au bon fonctionnement des économies nationales des Etats membres.* » L'atteinte des objectifs climatiques de l'UE ne peut pas avoir lieu à travers la simple délocalisation des sources d'émission. De surcroît, il convient de rappeler dans ce contexte que les activités concernées dans un premier chef sont les activités industrielles. Leur évincement n'a pas seulement des effets socio-économiques néfastes directs (pertes d'emplois souvent moins qualifiés, fermetures d'usines, réduction de bases imposables, etc.), mais également indirects (réduction des activités d'entreprises et notamment de PME en amont et en aval des activités productives).

Dans ce même avis la Chambre de Commerce estime que « *le SEQE a été mis en œuvre afin de donner aux acteurs concernés une possibilité d'atteindre leurs objectifs de réduction de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement viables. Toute intervention politique visant à « détricoter » l'instrument basé sur le marché que constitue le SEQE met à mal la crédibilité du système et mine davantage l'avenir industriel de l'Union européenne.* » La Chambre de Commerce souhaite rappeler que l'objectif d'origine du SEQE, qui consiste à donner un prix au carbone, est d'internaliser des coûts environnementaux externes dans le coût de revient des opérations d'installations émettant des gaz à effet de serre. Il s'agit d'un instrument dit « basé sur le marché » dont l'objectif est de favoriser la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Or, un tel instrument basé sur le marché ne peut, par définition, fonctionner que pour autant que les seules forces du marché déterminent le prix de la tonne de CO₂. Ainsi, la Chambre de Commerce se permet d'émettre des doutes sur l'efficacité de la création d'une réserve de stabilité censée donner au prix la stabilité requise en jouant sur l'ajustement en quantité des quotas, plutôt que de laisser les forces du marché déterminer le prix de la tonne de CO₂.

S'agissant ici d'une transposition de modifications à une directive, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi sous avis. Cependant, afin de palier aux défaillances du système actuel, la Chambre de Commerce est d'avis que la Commission européenne devrait réexaminer en profondeur le SEQE de l'UE et la directive 2003/87/CE et, le cas échéant, présenter une proposition sur les possibilités d'action future.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous la réserve de la prise en compte de ses remarques.

DAA/DJI

¹ Avis de la Chambre de Commerce n°3969 du 14 mai 2012 sur le Projet de loi n°6428 modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, disponible sous www.cc.lu.