

Objet: Projet de loi n°7088 modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère.

Projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides. (4743MJE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement
(27 octobre 2016)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

La Chambre de Commerce a été saisie pour avis des deux projets suivants :

- le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, ci-après dénommé le « projet de loi ».
- le projet de règlement grand-ducal ayant pour objet de modifier le règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides, dénommé ci-après le « projet de règlement grand-ducal ».

Dans le contexte des efforts à fournir pour réduire davantage les émissions de gaz à effet de serre au niveau européen, la Commission européenne règle à travers la directive 2009/30/CE¹ les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles utilisés dans le secteur du transport, dénommé ci-après la « directive 2009/30/CE ». Elle a notamment pour objet d'inciter les divers acteurs à réduire les émissions de gaz à effet de serre générées par ces carburants tout au long de leur cycle de vie.

Selon la directive 2009/30/CE, les fournisseurs de carburant devraient réduire pour le 31 décembre 2020 au plus tard, les émissions de gaz à effet de serre générées sur l'ensemble du cycle de vie à hauteur de 10% par unité d'énergie fournie pour les carburants et l'énergie. Un taux minimal d'au moins 6% devrait être atteint à compter du 31 décembre 2020 au plus tard, en comparaison avec les normes de base pour les carburants imputées aux carburants fossiles en 2010. Etant donné que les transports constituent l'un des postes de consommation d'énergie les plus importants, l'objectif devrait être atteint notamment grâce à l'utilisation de biocarburants ou de carburants de substitution. Les opérations de brûlage à la torche et de dispersion des gaz dans l'atmosphère sur les sites de production constituent cependant également des sources importantes d'émission de gaz à effet de serre dans le cycle de vie des carburants.

¹ La directive 2009/30/CE 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 taux de 6% est actuellement fixé dans l'article 9 du règlement grand-ducal du 16 mars 2012 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et l'utilisation durable des biocarburants et modifiant le règlement grand-ducal du 21 février 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides². Le projet de loi sous avis transfère l'objectif de 6% vers la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère en créant le nouvel article *2bis*. En outre, le projet de loi sous avis précise le montant d'amende en cas de non-respect dudit seuil ainsi que les conditions et modalités de paiement et de perception de l'amende.

Le projet de règlement grand-ducal sous avis, qui trouve sa base dans la loi modifiée du 21 juin 1976 précitée, a pour sa part pour objet de transposer en droit national la directive 2015/652/UE établissant des méthodes de calcul et des exigences de déclaration au titre de la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel, ci-après dénommée la « directive 2015/652/UE ».

Considérations générales

La Chambre de Commerce entend qu'à travers les modifications apportées par les présents projets de loi et de règlement grand-ducal sous avis, les auteurs visent à inciter les fournisseurs à réduire l'intensité des émissions à gaz à effet de serre des carburants qu'ils fournissent afin de pouvoir contribuer à l'objectif de réduction 6% des émissions de gaz à effet de serre produites sur l'ensemble de cycle de vie. L'objectif précité constitue un élément essentiel pour réaliser les objectifs européens relatifs aux réductions des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2020. La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle soutient le gouvernement dans les démarches de transition vers une économie et une société plus durables et moins énergivores en ressources non-renouvelables. Les éléments climatiques présentent des risques réels et mesurables pour nos écosystèmes écologiques et sociétaux dont dépendent les entreprises. A ce titre, un rôle essentiel revient aux entreprises : celui de contribuer à contenir le réchauffement climatique. En promouvant le développement durable, cette transition offre également de nombreuses opportunités permettant aux divers acteurs économiques de renforcer leur viabilité à long terme en ayant recours à des solutions innovatrices telles que des processus de production alternatifs protégeant au mieux les ressources non-renouvelables et moins intenses en émissions de gaz à effet de serre.

La Chambre de Commerce tient à souligner que la qualité de l'essence et des carburants diesel constitue un défi important pour les producteurs de carburants fossiles. Etant donné que le Luxembourg se trouve au bout de la chaîne logistique pétrolière, il convient de rappeler que le pays ne dispose pas d'installations propres permettant la production de biocarburants à grande échelle et que le pays importe donc les différents types de combustibles d'origine fossile mélangés aux biocarburants de pays expéditeurs, dont notamment les pays voisins et les Pays-Bas. De manière générale, dans les pays expéditeurs, la conformité avec les critères de durabilité des biocarburants est vérifiée et les mélanges sont enregistrés dans des balances biocarburants que les sociétés pétrolières tiennent sous le contrôle de leurs autorités nationales. Lorsque le Luxembourg importe des biocarburants, ces quantités peuvent être transférées de la balance de l'acteur pétrolier basé dans le pays expéditeur vers la balance de l'importateur au Luxembourg. Ceci donne lieu à une écriture d'entrée dans la balance luxembourgeoise. Cette inscription est suffisante pour documenter les obligations nationales en matière d'incorporation de biocarburants et leur respect des critères de durabilité européen tel que prévu par la directive 2009/30/CE.

² Mémorial A – N°55, p.626.

L'enregistrement de ces biocarburants au niveau national permet de comptabiliser les efforts du Luxembourg en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre générées par les carburants fossiles tout au long du cycle de vie. Le cycle de vie peut être réparti en trois phases, à savoir l'extraction du pétrole brut, le raffinage et la distribution et, en fin de processus, 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 ne dispose qu'une main mise limitée. Les émissions de gaz à effet de serre issues du raffinage du pétrole brut, par lequel le Luxembourg n'est pas concerné directement, sont 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 serre³ (dite « directive ETS »)⁴. Les émissions de gaz à effet de serre liées à la consommation des produits pétroliers mélangés aux biocarburants par les utilisateurs finaux sont, quant à elles, encadrées par la directive 2009/30/CE⁵. Cette directive fixe notamment la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation d'énergie pour les transports. 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 l'Union européenne en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020 prévoit des objectifs contraignants des émissions de gaz à effet de serre « hors ETS » par les différents Etats membres, dont les émissions attribuables aux transports⁶.

De manière générale, la Chambre de Commerce se félicite de la transposition fidèle des dispositions européennes en droit national. Elle a toutefois des remarques concernant la praticabilité des démarches administratives en matière de déclaration des émissions de gaz à effet de serre générées par les carburants et de gestion des réductions d'émissions en amont.

Concernant la déclaration des réductions d'émissions de gaz à effet de serre générées par les carburants

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la date à laquelle il faut déclarer les réductions d'émissions de gaz à effet de serre. A titre d'exemple, aux Pays-Bas, il a été retenu de livrer l'ensemble des déclarations à l'Union européenne en 2020. En outre, les Pays-Bas ont mis en place un système selon lequel la valeur de réduction des émissions de gaz à effet de serre est automatiquement calculée et signalée au gouvernement pour les entreprises qui déposent leurs balances biocarburants sur une base annuelle. Les caractéristiques des biocarburants vendus présentées dans la déclaration annuelle sont couplées avec les valeurs d'émissions de gaz à effet de serre afférentes et, par conséquent, aucune déclaration distincte n'est requise actuellement pour communiquer les réductions de gaz à effet de serre. Il s'agit ici d'une procédure qui pourrait inspirer pour le Luxembourg. Dans son avis du 4 juillet 2011⁷ relatif au projet de règlement grand-ducal qui transposait en droit national la directive 2009/30/CE, la Chambre de Commerce plaidait notamment pour minimiser les démarches administratives en matière de transfert d'informations pour les importateurs au strict minimum.

³ La version consolidée de la directive 2003/87/CE est consultable sous le lien suivant : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20140430&from=EN>

⁴ ETS pour « Emission trading scheme ».

⁵ La directive 2009/30/CE 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/CE.

⁶ L'objectif contraignant pour le Luxembourg s'élève à 20%.

⁷ Avis de la Chambre de Commerce du 4 juillet 2011 relatif au 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.

Concernant les réductions des émissions en amont (« UER »)

La réduction des émissions en amont, ci-après dénommée UER⁸, comprend toute réduction des émissions de gaz à effet de serre produites avant l'entrée de la matière première dans une raffinerie ou une installation de traitement de carburant. De manière générale, les projets UER peuvent être utilisés pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre sur l'ensemble du cycle de vie d'un carburant sous respect des exigences listées sous l'annexe I du projet de règlement grand-ducal sous avis. Toute installation ou infrastructure dans la chaîne d'approvisionnement avant l'installation où le carburant final est produit peut être admissible à déclarer des UER. Pour les carburants contenant de l'huile brute en tant que matière première, cela inclut toute la chaîne d'approvisionnement avant la raffinerie. L'origine des UER ne joue pas de rôle dans la procédure d'admission. Tous les UER émanant d'un pays situé à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne peuvent être utilisés pour atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Quant à la gestion de certificats UER, la Chambre de Commerce souhaite émettre les recommandations suivantes :

- Le processus de reconnaissance et d'approbation des projets UER devrait être aussi efficace que possible, en s'appuyant notamment sur l'infrastructure existante du marché, afin de pouvoir réduire les coûts de transaction et pour éviter tout fardeau administratif.
- Les projets ne devraient pas démontrer l'*additionnalité* des UER par rapport aux activités historiques entreprises. La priorité devrait être accordée à l'établissement d'une base de données crédible et une méthodologie solide pour quantifier les réductions d'émissions, indépendamment de la motivation de l'activité.
- Les crédits UER devraient être regroupés à partir des activités éligibles de réduction des émissions pour toutes les années après le 1^{er} janvier 2011 jusqu'en 2020, et pas seulement pour l'année civile 2020.
- L'éligibilité du projet devrait être aussi flexible que possible. Cela devrait s'étendre au-delà des projets d'évacuation et d'évasement pour inclure tout projet réalisé en amont susceptible de réduire les émissions de gaz à effet de serre.
- Il doit y avoir une plateforme simple et transparente pour enregistrer, échanger et annuler les UER parmi les divers participants du marché. Le système devrait être utilisé par tous les Etats membres afin d'éviter tout double comptage d'UER dans l'ensemble de l'Union européenne et dans tous les autres schémas de réduction des émissions dans le monde.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous la réserve de la prise en considération de ses remarques.

MJE/DJI

⁸ UER pour « Upstream Emission Reduction ».