

Objet: Projet de loi n°7207 instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition et arrêtant le fonctionnement de la commission consultative prévue à l'article 7 de la loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012. (4955MJE)

*Saisine : Ministre de l'Economie
(2 novembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi n°7207 sous avis a pour objet d'instaurer un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (ci-après le « projet de loi »). Le projet de règlement grand-ducal fixe de son côté la composition et le fonctionnement de la commission consultative prévue à l'article 7 du projet de loi instaurant un régime d'aide dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 (ci-après le « projet de règlement grand-ducal ») et définit la liste des secteurs et des sous-secteurs éligibles pour une aide financière.

Considérations générales

De manière générale, la Chambre de Commerce salue l'initiative du gouvernement d'instaurer un régime d'aide pour les entreprises soumises aux effets des hausses des prix d'électricité résultant de l'inclusion des coûts liés aux émissions de gaz à effet de serre (ci-après dénommés « GES ») imputables au système d'échange de quotas d'émissions à gaz à effet de serre (ci-après dénommé « SEQE »). La directive européenne laquelle prévoit en effet la possibilité que les Etats membres puissent prendre des mesures financières en faveur de secteurs ou de sous-secteurs considérés comme exposés à un risque significatif de « fuite de carbone »¹ en raison des coûts liés aux émissions GES répercutés sur les prix d'électricité. L'instauration d'un régime d'aide a pour objectif, selon l'exposé des motifs (ou le commentaire des articles) de soutenir les entreprises qui doivent supporter les coûts indirects liés aux émissions GES et ainsi, de tenter de limiter le risque que les émissions GES soient exportées en dehors du rayon d'application du SEQE. L'émergence des coûts indirects liés aux émissions GES provient du fait que des producteurs d'électricité répercutent les coûts liés au SEQE dans les prix finaux supportés par les clients. Dans ces conditions, les entreprises fortement consommatrices d'électricité se voient perdre en compétitivité sur les marchés internationaux.

Avec l'instauration du régime d'aide, les secteurs et les sous-secteurs concernés peuvent désormais se voir compenser une partie des hausses de prix d'électricité qu'elles

¹ La « fuite de carbone » est une situation dans laquelle une entreprise, pour échapper aux coûts liés aux politiques climatiques, déplace sa production dans un autre pays appliquant des règles moins strictes en matière de limitation des émissions, risquant ainsi d'augmenter les émissions au niveau global.

doivent subir². Il est à noter que les aides ne ciblent pas seulement les entreprises soumises au SEQE mais s'adressent de manière générale à toutes les entreprises – donc aussi celles non soumises au SEQE - ayant une consommation d'électricité importante et qui risquent d'être concernées par la « fuite de carbone ».

Quant au mode de calcul des aides, la Commission européenne définit un cadre commun aux aides d'Etat afin d'éviter des distorsions trop importantes entre les entreprises et entre les pays membres. Les mesures financières reposent sur des référentiels *ex ante* des émissions indirectes de CO₂ par unité de production. Selon l'exposé des motifs, « *le montant de l'aide est déterminé selon une formule qui tient compte de la production de référence de l'installation ou de sa consommation d'électricité de référence, telles que définies par le projet de loi sous avis, ainsi que d'un facteur d'émission de CO₂ pour l'électricité fournie par les installations de combustion dans la région de l'Europe de l'Ouest et du Centre. Celui-ci s'élève à 0,76 et représente la moyenne pondérée en tCO₂/MWh de l'intensité de CO₂ correspondant à l'électricité produite à partir de combustibles fossiles* ». Sur base des données de consommation d'électricité des acteurs éligibles, les auteurs estiment l'impact annuel sur le budget à environ 4,5 Millions EUR. La Chambre de Commerce constate cependant que les aides en question ont été mentionnées dans la loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021³ sans que les montants exacts soient budgétisés.

L'instauration du régime d'aide s'avère nécessaire étant donné que d'autres Etats membres ont déjà mis en place des instruments de soutien aux entreprises susceptibles d'être impactées par les coûts indirects liés au déploiement du SEQE. A titre d'exemple, la France dispose avec le « *Décret n° 2016-1095 du 11 août 2016 relatif à l'aide en faveur des entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité* »⁴ d'un cadre réglementaire fixant les aides en cette matière. L'Allemagne, de son côté, a dépensé au cours de l'exercice 2015 un total de 244 millions EUR en aide⁵ pour soutenir 909 sites susceptibles d'être impactés par la « fuite de carbone ». Afin de pouvoir garantir des règles au moins identiques et de limiter les distorsions de concurrence au sein du marché unique, il est essentiel que les entreprises luxembourgeoises puissent obtenir ces aides dans les meilleurs délais. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce souhaite attirer l'attention des auteurs sur les articles 4 et 5 du projet de loi sous avis qui fixent l'intensité maximale de l'aide, respectivement les délais d'introduction des demandes. Force est de constater que seulement les années 2015-2020 sont couvertes alors que le point 10 de l'article 2 qui établit la définition de la « période d'octroi de l'aide » précise qu'« une ou plusieurs années de la période 2013-2020 » tombent dans le champ d'application du régime d'aide. La Chambre de Commerce invite ainsi les auteurs du projet de loi sous avis à compléter les dispositions des articles 4 et 5 en fixant les intensités d'aide maximale et les délais d'introduction pour les années 2013 et 2014. En excluant ces années, les entreprises

² L'annexe II de la Communication de la Commission « Lignes directrices concernant certaines aides d'Etat dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 » reprend les secteurs et sous-secteurs concernés.

³ Loi du 15 décembre 2017 relatif à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2017-2021. Mémorial A – N°1099 du 20 décembre 2017. Article 51.054 : Mise en œuvre des nouvelles lignes directrices communautaires concernant certaines aides d'Etat dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012.

⁴ Source : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2016/8/11/EINI1615063D/jo/texte>.

⁵ Deutsche Emissionshandelsstelle: https://www.dehst.de/SPK/DE/startseite/SPK_verstehen/spk-verstehen_node.html.

éligibles sur le territoire du Luxembourg risquent d'être désavantagées alors que certains pays appliquent une compensation pour les coûts indirects à partir de 2013.

Dans une perspective à long terme, il importe de continuer à faire progresser la création d'un marché de carbone commun au niveau mondial. La Chambre de Commerce tient à rappeler qu'elle est partisane d'un « *level playing field* » au niveau international et que la maîtrise du changement climatique est un enjeu global qui ne peut se réaliser qu'à travers des initiatives globales communes. L'interconnexion des divers marchés en place peut jouer un rôle déterminant pour favoriser la réduction des émissions mondiales de GES et pour minimiser le nombre d'entreprises exposées à la « fuite de carbone ». Dans ce contexte, l'accord de Paris⁶ fournit une première base pour renforcer l'interconnexion des marchés internationaux. L'article 6 de l'accord de Paris prévoit la possibilité pour les Etats signataires de recourir aux échanges internationaux de quotas d'émission de GES afin d'atteindre les objectifs de réduction. De même, l'article précité établit un cadre fixant des règles comptables communes pour les émissions GES. En parallèle, force est de constater que les SEQE dans le monde gagnent en popularité et que cette dynamique offre une belle opportunité pour faire évoluer un cadre global. Outre le SEQE de l'UE, des systèmes nationaux ou intra-nationaux fonctionnent déjà ou sont en cours de développement au Canada, en Chine, en Corée du Sud, aux Etats-Unis, au Japon, en Nouvelle-Zélande et en Suisse. De nombreux efforts ont été réalisés ces dernières années pour approfondir les coopérations internationales et pour trouver des approches communes pour rendre compatibles les divers SEQE⁷. Or, malgré ces efforts louables, un long chemin reste à parcourir pour créer un véritable « *level playing field* » au niveau global, notamment quand de nombreux défis persistent pour harmoniser les différents systèmes⁸. Les Etats membres de l'UE, qui prennent des mesures contre le changement climatique, seront toujours confrontés à un potentiel risque de « fuite de carbone » en raison de l'absence d'un prix du carbone uniforme au niveau mondial. Il importe donc de maintenir des mesures de protection fortes pour les secteurs exposés aux dynamismes du marché industriel mondial, jusqu'à ce que les principaux concurrents aient des coûts de carbone comparables. Dans le contexte de la révision du SEQE⁹, qui règlera le fonctionnement pour la période *post-2020*, il importe de maintenir suffisamment d'allocations gratuites pour les secteurs les plus exposés au risque de la « fuite de carbone ». De même, il sera essentiel de soutenir les innovations industrielles à faibles émissions de carbone car de nombreux acteurs de l'industrie soulignent le besoin d'investissements, notamment en matière d'innovation et de déploiement des nouvelles technologies.

⁶ L'accord de Paris: http://unfccc.int/portal_francoophone/accord_de_paris/items/10081.php.

⁷ La Commission européenne est membre fondateur du partenariat international d'action sur le carbone (ICAP), qui réunit des pays et des régions disposant de systèmes de plafonnement et d'échange. L'ICAP constitue un forum d'échange d'expériences et de connaissances, et organise régulièrement des cours de formation. En étroite collaboration avec la Chine, la Commission européenne a soutenu les démarches de conception et de mise en œuvre de l'échange d'émission en Chine. De même, la Commission européenne soutient la Corée du Sud par l'intermédiaire d'un projet d'assistance technique axé sur le développement des capacités nécessaires à l'application d'un système d'échange national.

⁸ Certaines conditions préalables doivent être remplies afin de pouvoir interconnecter les différents systèmes d'échange. A ce titre, il importe d'assurer la compatibilité entre les différents systèmes et suivre les mêmes principes en matière d'intégrité environnementale où une tonne de CO₂ dans un système doit correspondre à une tonne dans un autre système. De même, il faut assurer le caractère obligatoire du système et un plafonnement absolu des émissions.

⁹ Réexamen de la phase 4 2021-2030 : https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/revision_fr#tab-0-0.

Commentaires des articles du projet de loi

Remarque préalable

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la méthodologie retenue pour évaluer les compensations annuelles à faire valoir par l'industrie du cuivre et de l'aluminium. Selon la fiche financière, les compensations ont été estimées entre 0,3 et 0,5 millions EUR.

Concernant l'article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis fixe l'intensité maximale de l'aide. La Chambre de Commerce se réfère ici à son argumentaire élaboré dans les « considérations générales » et souhaite que soient précisées les valeurs d'intensité pour les années 2013 et 2014.

Concernant l'article 5

L'article 5 fixe les délais d'introduction pour les demandes d'aide. La Chambre de Commerce constate que les demandes d'aide pour les années 2015 et 2016 devront être introduites au plus tard le 31 décembre 2017. Or, étant donné que le projet de loi ne sera pas voté avant la fin de l'année 2017, la Chambre de Commerce invite les auteurs à modifier la date de référence. En outre, à l'instar des remarques énoncées sous l'article 4, la Chambre de Commerce demande aux auteurs de préciser les délais d'introduction des dossiers pour les années 2013 et 2014.

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce s'interroge sur la possibilité de regrouper les articles 6 et 7 sous un seul article étant donné que leurs dispositions portent sur l'instauration d'une commission consultative qui a pour mission de donner un avis sur les demandes présentées. En outre, l'article 6 dispose que la commission consultative peut se faire assister par des « experts ». Etant donné que le projet de loi sous avis ne donne pas davantage de précisions quant aux critères selon lesquels ces personnes peuvent être qualifiées d'experts, la Chambre de Commerce invite les auteurs à préciser ce terme.

Concernant l'article 10

L'article 10 définit les dispositions relatives à l'instruction et au contrôle des données soumises par les entreprises ainsi que le droit de vérification pour l'Etat. Dans ce contexte, la Chambre de Commerce tient à souligner que les données de production font d'office l'objet des rapports d'audit des réviseurs d'entreprises. En outre, les entreprises concernées sont contrôlées dans le cadre des systèmes de management ISO 14001 et ISO 50001 concernant les indicateurs de performances portant sur la production et la consommation d'énergie. De plus, une partie de ces indicateurs sont rapportés dans le cadre des obligations ETS. Dans un souci de maintenir les démarches administratives aussi simples que possible, il importe, aux yeux de la Chambre de Commerce, que les entreprises concernées puissent recourir aux types de documents précités.

Commentaires des articles du projet de règlement grand-ducal

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de fixer le fonctionnement de la commission consultative visée à l'article 7 du projet de loi sous avis. La Chambre de Commerce constate que la référence au règlement grand-ducal du 22 décembre 1993 n'est pas complète et invite donc les auteurs du projet de règlement grand-ducal sous avis à préciser l'intitulé.

Concernant l'annexe I

L'annexe I établit la liste des secteurs et des sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts indirects des émissions. Afin de garantir une meilleure lisibilité du tableau figurant dans la présente annexe, la Chambre de Commerce suggère de préciser dans une note de bas de page que les codes NACE sont issus de l'ancienne nomenclature NACE Rev. 1.1¹⁰.

Concernant l'annexe II

L'annexe II fixe les divers référentiels d'efficacité pour la consommation d'électricité de certains produits. La Chambre de Commerce se demande si pour l'aluminium secondaire, qui n'est pas compris dans les référentiels de l'annexe II, contrairement à l'aluminium de première fusion, les calculs pour les coûts éligibles se font sur la base de la consommation électrique de référence¹¹.

* * *

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

MJE/DJI

¹⁰ Statistical Classification of Economic Activities in the European Community, Rev. 1.1 (2002) (NACE Rev. 1.1) http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nomenclatures/index.cfm?TargetUrl=LST_CLS_DLD&StrNom=NACE_1_1.

¹¹ Sont concernées par cette interrogation les entreprises Hydro et Eurofoil.