

Luxembourg, le 2 juillet 2020

**Objet : Projet de règlement grand-ducal<sup>1</sup> 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 (1).**

**Projet de règlement grand-ducal<sup>2</sup> 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 (2). (5375DLA)**

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable  
(22 novembre 2019)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Les projets de règlements grand-ducaux sous avis ont 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 (ci-après le « règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 »), et ce afin de garantir une transposition complète et fidèle en droit luxembourgeois de :

- i. la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après « directive (UE) 2015/1513 ») ;
- ii. la directive (UE) 2015/652 du Conseil du 20 avril 2015 établissant des méthodes de calcul et des exigences de déclaration au titre de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel (ci-après « directive (UE) 2015/652 »).

Le projet de règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012 a fait l'objet de trois modifications successives soumises pour avis à la Chambre de Commerce, les deux premières saisines datent du 22 novembre 2019, et la troisième date du 24 février 2020. La Chambre de Commerce avise ici les deux premières modifications qui consistent en l'ajout de définitions, d'une information à apporter dans le cadre du rapport annuel sur l'intensité des gaz à effet de serre des carburants et de l'énergie fournis sur le territoire luxembourgeois, de dispositions de la directive (UE) 2015/1513 non initialement reprises et en l'adaptation du point d) de l'annexe 1 du règlement grand-ducal sous avis, afin de le rendre conforme aux exigences de prise en compte et de transfert des

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

<sup>2</sup> [Lien vers le projet de règlement grand-ducal sur le site de la Chambre de Commerce](#)

réductions certifiées des émissions de gaz à effet de serre en amont<sup>3</sup> (UER). La troisième modification datant de février est avisée en parallèle<sup>4</sup> dans un avis séparé.

### En bref

- La Chambre de Commerce constate que le projet de règlement grand-ducal sous avis va au-delà de la directive (UE) 2015/652, et recommande à ce que celle-ci soit transposée de manière complète et fidèle.
- Le Luxembourg ne disposant pas de registre national pour enregistrer les réductions certifiées des émissions de gaz à effet de serre en amont des projets éligibles (UER), la Chambre de Commerce préconise qu'une déclaration de vérification ou de validation, indiquant que le projet est bien éligible aux UER, en vertu de la législation d'un autre Etat membre, soit acceptée par le Luxembourg comme preuve de l'acceptabilité des UER.
- Le Système d'Echange de Quotas d'Emissions (SEQE) de gaz à effet de serre, et le Mécanisme de Développement Propre (CDM) ayant des finalités distinctes, la Chambre de Commerce recommande de modifier le mécanisme de transfert des UER proposé par le projet de règlement grand-ducal sous avis, afin qu'il permette aux fournisseurs de carburant de directement transférer les « Certified Emission Reductions » émanant de projets réalisés dans le cadre du CDM, sur le « compte CDM » du Luxembourg, et non sur le compte SEQE.

### Contexte

Suite à la transposition en droit national des directives (UE) 2015/652 et (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après la « directive (UE) 2015/1513 »), un mécanisme de surveillance et de réduction de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre (en particulier le CO<sub>2</sub>, le CH<sub>4</sub> et le N<sub>2</sub>O) produites par les carburants, mis sur le marché, a été introduit.

Ces directives ont été transposées par le biais :

- de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère (ci-après la « loi modifiée du 21 juin 1976 »), et
- du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012.

Ainsi, comme précisé à l'article 2bis de la loi modifiée du 21 juin 1976, à partir du 31 décembre 2020 au plus tard, les fournisseurs doivent avoir réduit d'au moins 6% par unité d'énergie, les émissions de gaz à effet de serre « *produites sur l'ensemble du cycle de vie du carburant ou de*

<sup>3</sup> Telles que définies dans l'Annexe I, Partie I<sup>re</sup>, d) du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012.

<sup>4</sup> [Lien vers l'avis de la Chambre de Commerce concernant la troisième modification](#)

*l'énergie fournie », par rapport aux « normes de base pour les carburants imputées aux carburants fossiles en 2010 [...] [qui] est de 94,1 gCO<sub>2</sub>eq/MJ. »*

Le calcul de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre inclut les réductions d'émissions dues à la mise en place de projets spécifiques implémentés en amont. Ces réductions spécifiques sont nommées « UER » et signifient « *réductions certifiées des émissions de gaz à effet de serre en amont* ». Ces UER sont des réductions de gaz à effet de serre qui ont lieu avant que les matières premières pour l'essence, le diesel et le gaz de pétrole liquéfié (GPL) atteignent une raffinerie ou un entrepôt. Cela comprend, par exemple, la réduction des émissions en évitant le torchage des gaz<sup>5</sup> associés lors de l'extraction du pétrole. Ainsi, le calcul du taux de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 6% présenté ci-dessus peut être fait en prenant en considération les UER.

Chaque Etat membre a la responsabilité de prendre les dispositions nécessaires lui permettant d'enregistrer les UER afin de pouvoir les prendre en compte dans le calcul de réduction des émissions de gaz à effet de serre. A ce jour, tous les Etats membres n'ont pas un système de certification UER. Parmi les trois pays frontaliers du Luxembourg, seule l'Allemagne a mis en place un tel système. Les certificats UER allemands sont des certificats de réduction d'émissions en amont obtenus par le biais d'un projet UER, préalablement approuvé par l'Agence environnementale allemande. Depuis 2020, les fournisseurs d'énergie basés en Allemagne commercialisant des combustibles liquides ou fossiles, ou stockant des combustibles fossiles, peuvent ainsi partiellement couvrir leur quota de réduction des gaz à effet de serre en utilisant des certificats UER, plus particulièrement à hauteur de 1,2 point de pourcentage du quota de 6%.

Les Etats membres n'ayant pas mis en place de système de certification UER peuvent avoir recours à des registres déjà existants, tels que celui du Système d'Echange de Quotas d'Emissions de gaz à effet de serre (SEQUE), à l'instar de la Belgique « *tel que repris dans l'arrêté royal relatif à la réduction de l'intensité de gaz à effet de serre de l'énergie destinée au transport du 29 juin 2018* ».

La première modification du projet de règlement grand-ducal sous avis a pour objet de compléter la transposition de la directive (UE) 2015/1513. Il s'agit d'ajouter au règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012, que parmi les informations « *que les fournisseurs de carburants doivent déclarer chaque année à l'autorité désignée par l'Etat membre* » (pour communication à la Commission), il y a « *notamment les émissions estimatives provisoires moyennes liées aux changements indirects dans l'affectation des sols imputables aux biocarburants* ». La non-transposition de la phrase soulignée est en effet un oubli de la part du législateur luxembourgeois lors de la transposition de la directive (UE) 2015/1513.

La seconde modification du projet de règlement grand-ducal sous avis, a pour objet d'ajouter les définitions des « UER » et d'un « compte UER » tel que défini dans le registre luxembourgeois des gaz à effet de serre, ainsi que les éléments nécessaires pour la mise en place d'un mécanisme permettant la prise en compte des UER, tel que décrit précédemment. Il s'agit notamment de décrire la « *procédure de transfert ainsi que l'adaptation des éléments techniques repris dans l'annexe I du règlement grand-ducal* » modifié du 16 mars 2012.

---

<sup>5</sup> Opération consistant à brûler à la torche un gaz combustible excédentaire associé au pétrole, et qui se dégage dans l'atmosphère. Cela est généralement fait faute d'infrastructure de traitement.

## Considération générale

### Concernant le taux de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 6%

La directive (UE) 2015/1513 exige de la part des fournisseurs de carburants de progressivement réduire les émissions de gaz à effet de serre des carburants ou de l'énergie fournie, émises tout au long de leur cycle de vie, d'au moins 6% par unité d'énergie, dès la fin de l'année 2020, par rapport au niveau de référence des carburants fossiles en 2010.

Cet objectif de baisse des émissions de gaz à effet de serre des carburants ou de l'énergie fournie ne pourra pas être atteint par la simple utilisation de biocarburants traditionnels, c'est-à-dire de première ou même certains de deuxième génération. L'utilisation de certificats HVO<sup>6</sup> et/ou des réductions certifiées des émissions de gaz à effet de serre en amont (UER) est nécessaire.

Toutefois, si le projet de règlement grand-ducal sous avis clarifie davantage la procédure de mise en œuvre d'une stratégie de prise en compte et de transfert des UER, ainsi que les critères d'éligibilité ou d'admission aux UER, certaines restrictions telles que celle des pays les moins avancés (PMA), allant au-delà de ce qu'exige la directive (UE) 2015/652, risqueraient d'empêcher les fournisseurs de carburant d'utiliser les certifications UER d'autres Etats membres en tant que mécanisme de conformité au Luxembourg.

La Chambre de Commerce rappelle par ailleurs le principe de « *toute la directive, rien que la directive* », et demande à ce que la directive (UE) 2015/652 soit transposée de manière fidèle. Dans cet objectif, elle demande aux auteurs de prendre en compte les commentaires qui suivent, se référant à la modification du point d) de la Partie I<sup>re</sup> de l'annexe I du règlement grand-ducal modifié du 16 mars 2012, ayant pour but de « *l'adapter aux exigences de prise en compte et de transfert des UER* ».

## Commentaire des articles

### Concernant l'article 2

Une « UER » étant définie, à l'article 1<sup>er</sup> de la deuxième modification du projet de règlement grand-ducal sous avis, comme une « réduction certifiée des émissions de gaz à effet de serre en amont », il y a lieu de corriger le point c) de l'article comme suit :

« c) le cas échéant, le nombre d'UER utilisés dans le calcul dont il est question à l'article 2bis de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère. »

### Concernant l'article 3

De même, il convient de corriger le nouveau paragraphe 7, alinéa 3, comme suit :

« Si les données fournies sont conformes aux exigences dont question à l'alinéa 1<sup>er</sup>, le ministre annule les UER transférées au compte UER. »

---

<sup>6</sup> Le carburant HVO (hydrotreated vegetable oil) est un biocarburant de 2<sup>nde</sup> génération. Il s'agit d'un gazole paraffinique de synthèse, certifié durable conformément à la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Il est notamment certifié par la *International Sustainability & Carbon Certification* (ISCC), qui est un système mondial de certification de durabilité.

#### Concernant l'article 4

Le point i) clarifie l'**admissibilité des UER**, c'est-à-dire qu'il précise quelles réductions d'émissions en amont peuvent être considérées comme des UER. Ainsi, le projet de règlement grand-ducal sous avis, dans son point i) 1., indique que « *les UER certifiées en tant que telles par d'autres Etats Membres* » sont notamment admissibles en tant que UER.

Premièrement, la Chambre de Commerce regrette qu'un mécanisme de reconnaissance automatique des UER au niveau européen ne soit pas prévu par les Directives. La Chambre de Commerce souhaite pointer le fait que seul un petit nombre d'Etats membres a actuellement mis en place un système de certification pour les UER, impliquant que les UER certifiées comme telles par les autres Etats membres sont très limitées. De plus, les Etats membres, tels que l'Allemagne, ayant un système d'UER incluant une approbation officielle des projets de réduction d'émissions à un niveau individuel, ne permettent pas à un fournisseur résidant dans un autre Etat membre d'ouvrir un compte propre sur leur registre national. En effet, en Allemagne, d'après le paragraphe 30, point (1) de leur ordonnance réglementant l'octroi de crédits pour les réductions d'émissions en amont (UER) au quota de gaz à effet de serre<sup>7</sup>, « *au moins un des représentants autorisés doit résider en permanence en République fédérale d'Allemagne* ». Ce serait seulement en permettant aux Etats membres ne disposant pas de système de registre d'UER propre, tel que le Luxembourg, de créer un compte propre dans le système d'UER d'un Etat membre qui en dispose, tel que l'Allemagne, que l'UER certifiée par un autre Etat membre deviendrait une option viable pour les fournisseurs de carburant au Luxembourg.

Dans le cas où un Etat membre disposant d'un registre d'UER national, tel que l'Allemagne, ouvrirait son registre à d'autres Etats membres, la Chambre de Commerce recommande au Grand-Duché d'ouvrir un compte propre pour le Luxembourg, afin de pouvoir y enregistrer les crédits UER des fournisseurs luxembourgeois.

Dans le cas où les registres d'UER de ces Etats membres resteraient réservés à leurs résidents, la Chambre de Commerce préconise qu'une déclaration de vérification ou de validation, indiquant que le projet est éligible aux UER, en vertu de la législation du pays, soit acceptée comme preuve de l'éligibilité des UER par le Luxembourg.

De plus, le point i) 2., précise que « *les réductions d'émissions en amont provenant de projets réalisés dans le cadre du « mécanisme de développement propre » [...] CDM) du Protocole de Kyoto qui sont actifs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011 au plus tôt avec comme résultat une réduction d'émissions* » peuvent être considérées comme des UER sous certaines conditions, notamment que :

- i) les UER proviennent de « **projets enregistrés sur base de la méthodologie appliquée pour les projets à grande échelle AM0009<sup>8</sup>** », et que
- ii) « *les UER des projets [...] enregistrés après le 31 décembre 2012 et qui représentent des réductions d'émissions de gaz à effet de serre générées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le 31 décembre 2020 sont uniquement pris en compte lorsque ces projets sont situés dans les pays les moins avancés (PMA), comme reconnu par les Nations Unies.* »

La formulation « et répondant aux conditions suivantes » semble suggérer que ces conditions sont cumulatives. La Chambre de Commerce souhaite préciser qu'actuellement, aucun projet réalisé dans le cadre du CDM n'est conforme à la fois à la condition d'enregistrement sur la base de la méthodologie AM0009, **et** à la condition d'être situé dans un PMA. En outre, la condition

<sup>7</sup> [Lien vers l'Ordonnance de réduction des émissions en amont \(UERV\) allemande.](#)

<sup>8</sup> « Recovery and Utilization of gas from oil fields that would otherwise be flared or vented »

restrictive en matière de lieu géographique des projets réalisés risque de rendre les fournisseurs de carburants réticents à avoir recours aux UER comme mécanisme de conformité au Luxembourg.

Compte tenu des réflexions qui précèdent, et au titre du principe de « *toute la directive, rien que la directive* », la Chambre de Commerce recommande que le projet de règlement grand-ducal sous avis reprenne les conditions de l'admissibilité des UER telles que prescrites par la directive (UE) 2015/652, qui n'exige pas que les projets soient situés dans un PMA pour être éligibles et considérés comme des UER.

Concernant le point iii), il clarifie **la procédure de transferts des UER**, c'est-à-dire qu'il précise comment les réductions certifiées des émissions de gaz à effet de serre en amont des projets éligibles peuvent être transférées dans le système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) de gaz à effet de serre.

Il y est précisé que les UER « [...] *sont introduites dans le [SEQE] sous forme de CER (Certified Emission Reductions), respectivement sous forme d'ERU (Emission Reduction Units).* » A ce stade, la Chambre de Commerce souhaite rappeler la distinction entre les finalités du SEQE et du CDM. En effet, le SEQE échange des quotas d'émissions de GES, alors que le CDM échange des réductions d'émissions de GES. Certains Etats membres, considèrent ces deux mécanismes comme étant incompatibles, et ne permettent ainsi aucun transfert d'UER entre les deux.

A ce titre, la Chambre de Commerce recommande de modifier le mécanisme de transfert des UER, afin qu'il permette aux fournisseurs de carburants de directement transférer les CER émanant de projets réalisés dans le cadre du CDM, sur le « compte CDM » du Luxembourg.

Le cas échéant, il faudra également procéder aux modifications suivantes dans le projet de règlement grand-ducal sous avis :

- mentionner et définir le compte CDM ;
- modifier de manière adéquate l'article 3 de la 2<sup>nd</sup>e modification.

Enfin, la Chambre de Commerce souhaite rappeler que l'objectif de réduction de 6% par unité d'énergie des émissions de gaz à effet de serre « produites sur l'ensemble du cycle de vie du carburant ou de l'énergie fournie », par rapport aux « normes de base pour les carburants imputées aux carburants fossiles en 2010 » fixé au 31 décembre 2020 est proche. Le besoin d'une législation nationale pour un mécanisme de comptabilisation des UER fiable est donc urgent.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les projets de règlements grand-ducaux sous avis que sous la réserve expresse de la prise en compte de ses observations.