

Luxembourg, le 6 décembre 2021

Objet : Projet de règlement grand-ducal¹ déterminant les allocations d'émissions de gaz à effet de serre annuelles pour la période allant jusqu'au 31 décembre 2030 des secteurs visés à l'article 5 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. (5871MLE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(29 juillet 2021)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de règlement grand-ducal sous avis (ci-après le « Projet sous avis ») a pour objet de déterminer les objectifs climatiques sectoriels des cinq secteurs visés à l'article 5, paragraphe 1, de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat et modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement (ci-après la « loi climat »), à savoir :

1. industries de l'énergie et manufacturières, construction ;
2. transports ;
3. bâtiments résidentiels et tertiaires ;
4. agriculture et sylviculture ;
5. traitement des déchets et des eaux usées.

Plus précisément, le Projet sous avis indique les allocations annuelles de gaz à effet de serre (GES) pour la période allant du 1^{er} janvier 2021 au 31 décembre 2030 de ces secteurs, et ce avec comme objectif d'atteindre une réduction totale de 55% des GES en 2030 par rapport à 2005. Comme l'indique l'article 1 du Projet sous avis, ces valeurs sont basées sur les « *potentiels de réchauffement planétaire d'application pour l'établissement de l'inventaire des gaz à effet de serre pour l'année 2021* ».

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

En bref

- La Chambre de Commerce souscrit à la nécessité d'objectifs climatiques ambitieux, mais s'interroge quant à l'absence de justification scientifique quant à la fixation d'objectif de réduction des émissions de GES pour 2030 plus ambitieux dans le Projet sous avis que la recommandation de la Commission européenne (CE).
- Elle recommande de tirer profit des flexibilités mises à disposition par la CE pour le Luxembourg.
- Elle recommande vivement d'accompagner les objectifs sectoriels d'un véritable « package d'incitations ».

Contexte

Dans le Plan National intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC), approuvé par le Conseil de Gouvernement en mai 2020, l'objectif national intermédiaire de réduction des émissions de GES d'ici 2030 a été fixé à 55%² par rapport au niveau des émissions de 2005, avant de viser la neutralité climatique en 2050.

L'article 5 de la loi climat indique que l'objectif intermédiaire de réduction des émissions sera à atteindre moyennant des objectifs sectoriels dans les cinq secteurs précités, qui se voient ainsi chacun attribuer des allocations d'émissions annuelles pour chaque période subséquente de dix ans, telles que fixées dans le Projet sous avis pour la période 2021-2030.

Selon le paragraphe 2 de cet article 5, ces allocations doivent être déterminées « 1° de façon à ce que les émissions de ces secteurs diminuent de manière régulière et continue [...], 2° en tenant compte du potentiel de réduction des différents secteurs, et 3° en fonction de l'impact social, économique et budgétaire. »

Méthodologie de calcul et d'attribution des allocations aux différents secteurs visés

Le « scénario cible » du PNEC indique les projections d'émissions de gaz à effet de serre qui ont été calculées pour chaque secteur en prenant en compte son potentiel de réduction. Ces projections ont ensuite été converties en « valeurs pour les potentiels de réchauffement planétaire du 5^{ème} rapport du GIEC³ », permettant de pouvoir les exploiter lors de l'établissement des inventaires de GES dans les années à venir.

En outre, le Luxembourg dispose d'allocations d'émissions annuelles totales allouées par la Commission européenne, via le règlement (UE) 2018/1999.

² Cet objectif exclut les émissions couvertes par le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE-UE), comprenant aussi l'aviation, et les émissions et absorptions des activités liées à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF). Les émissions couvertes par le SEQUE-UE (ETS en anglais) n'entrent pas dans le périmètre de la réglementation nationale.

³ GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat.

Toutefois, sur la période 2021-2030, les projections du PNEC, pour tous les secteurs pris ensemble, dépassent de 2,8 millions de tonnes d'équivalent CO₂ les allocations totales d'émissions dont dispose le Luxembourg. Ce surplus d'émissions projeté par le PNEC a été réparti entre les trois secteurs suivants, augmentant ainsi leurs objectifs de réduction d'émissions initialement indiqués dans le PNEC :

1. industries de l'énergie et manufacturières, construction : +21% par rapport au PNEC ;
2. transports : +3% par rapport au PNEC ;
3. bâtiments résidentiels et tertiaires : +9% par rapport au PNEC.

Par le biais du Projet sous avis, les objectifs climatiques sectoriels sont ainsi fixés légalement, après que la trajectoire d'émissions ait été préalablement projetée de manière indicative dans le PNEC.

Les allocations d'émissions annuelles fixées pour les différents secteurs

Les allocations sectorielles annuelles d'émissions reprises au tableau 1 ci-après sont présentées à l'article 1^{er} du Projet sous avis. Elles suivent une réduction (quasi-)linéaire jusqu'en 2030, sauf pour le secteur de l'agriculture, qui, comme l'estimait déjà la trajectoire indicative du PNEC, a des objectifs de réduction plus faibles en début de période.

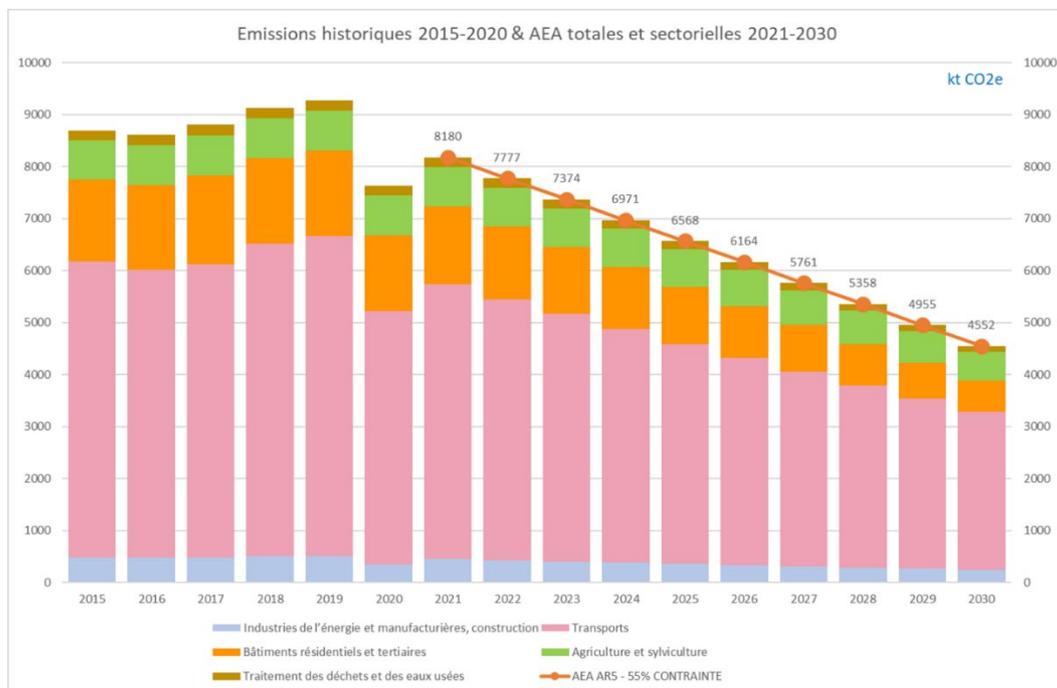
Ces valeurs seront révisées au plus tard dans cinq ans, conformément aux dispositions de l'Accord de Paris, et représentent une **réduction des émissions d'environ 51% en 2030 par rapport aux émissions de 2019**, respectivement **55% par rapport à celles de 2005** (soit l'objectif intermédiaire que s'est donné le Luxembourg dans le PNEC).

Tableau 1 : Allocations d'émissions annuelles par secteur pour la période 2021-2030 (en milliers de tonnes équivalent CO₂; kt CO₂e)

Allocation d'émission annuelle (kt CO ₂ e)	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2025 vs. 2019 (%)	2030 vs. 2019 (%)
Industries de l'énergie et manufacturières, construction	455	431	408	384	360	337	313	289	266	242	-40%	-52%
Transports	5279	5018	4757	4494	4228	3986	3747	3504	3271	3053	-31%	-50%
Bâtiments résidentiels et tertiaires	1497	1396	1295	1195	1094	993	893	792	691	590	-30%	-62%
Agriculture et sylviculture	760	752	742	736	731	704	672	645	609	556	-4%	-27%
Traitement des déchets et des eaux usées	189	180	171	163	154	145	137	128	119	111	-22%	-44%
TOTAL	8180	7777	7373	6972	6567	6165	5762	5358	4956	4552	-29%	-51%

Sources : Projet sous avis et Chambre de Commerce

Graphique 1: Emissions historiques par secteur pour la période 2015-2020, et allocations d'émissions de CO₂ annuelles pour la période 2021-2030 (en milliers de tonnes équivalent CO₂; kt CO_{2e})



Source : Exposé des motifs du Projet sous avis

Note : « AEA AR5 -55% CONTRAINTE » indique les allocations d'émissions annuelles (ARA) selon le 5^{ème} rapport d'évaluation du GIEC (AR5) en vue d'une réduction des émissions de GES de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005.

Deux types de flexibilités sont également prévues à l'article 5, paragraphe 4 de la loi climat. D'une part, une **compensation intra-sectorielle (interannuelle)** permet à un secteur donné de reporter automatiquement le surplus d'émissions ou le surplus de réductions d'émissions d'une année, vers son allocation d'émissions de l'année suivante. D'autre part, une **compensation intersectorielle** permet en fin de période (i.e. en 2030) de créditer le surplus d'émissions d'un secteur à un autre secteur ayant émis moins d'émissions que d'allocations disponibles pour ce dernier. Cette seconde flexibilité ne pourra avoir lieu que sous réserve que l'objectif national de réduction d'émissions de 55% ait été atteint.

Considérations générales

La Chambre de Commerce se réjouit de la présentation du Projet sous avis, très attendu par les secteurs concernés⁴ suite à la publication de la loi climat.

Elle salue la subdivision en objectifs et trajectoires sectoriels de l'objectif national de réduction des émissions de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005. Les différents secteurs ont en effet des profils d'émission très hétérogènes, comme en témoigne par exemple le secteur des transports qui se voit attribuer des émissions dépassant celles des autres secteurs réunis. Ces objectifs sectoriels procurent plus de visibilité aux acteurs économiques concernés, et permettront dès lors aux différents secteurs d'anticiper les réductions d'émissions qui leurs incombent. La Chambre de Commerce se demande toutefois dans quelle mesure les trajectoires tiennent compte des efforts

⁴ À savoir, des secteurs ne disposant pas d'installations soumises au système d'échange de quotas d'émission (ETS) de l'UE.

déjà réalisés par les secteurs ces dernières années, et si cet aspect a été pris en compte dans les potentiels de réduction de chaque secteur.

Ainsi, la Chambre de Commerce se réjouit également de l'introduction d'une compensation intra-sectorielle, mais surtout d'une compensation inter-sectorielle pour atteindre ces objectifs. Elle s'interroge néanmoins quant à la conception et au processus décisionnel afférent de la compensation intra-sectorielle. A titre d'exemple, à quel secteur serait attribué un surplus d'émission d'un secteur dans le cas où plusieurs secteurs auraient émis moins que prévu ?

Elle se félicite par ailleurs de propositions telles que l'annonce dans l'exposé des motifs d'une future analyse complémentaire des impacts, prévue par le comité de coordination interministériel pour l'action climat institué par le Conseil de Gouvernement le 14 août 2020, en coopération avec le STATEC. De telles analyses permettent en effet des évaluations au plus juste des actions et mesures mises en place, afin de pouvoir les adapter en cas de besoin. Le cas échéant, ces adaptations nécessaires pourront ainsi être intégrées à la révision prévue au plus tard dans cinq ans, conformément à l'Accord de Paris. La Chambre de Commerce se demande néanmoins comment le Gouvernement prévoit intervenir dans le cas où la non-atteinte des objectifs deviendrait apparente. Elle suggère ainsi de prévoir un bilan intermédiaire après un délai plus court de deux à trois ans, suivi d'une adaptation le cas échéant.

Concernant l'objectif de réduction des émissions de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005

La Chambre de Commerce reconnaît et adhère à la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et le besoin d'objectifs ambitieux pour lutter contre le réchauffement climatique. Elle souligne en même temps l'importance de maintenir le juste équilibre entre les mesures climatiques et les conséquences de ces dernières d'un point de vue économique et social, afin de contribuer à une croissance durable. La Commission européenne, à travers son règlement sur la répartition de l'effort⁵ (connu en anglais en tant que *Effort Sharing Regulation (ESR)*), a fixé un objectif de réduction de 50% d'ici 2030 par rapport à 2005 pour le Luxembourg, tel que révisé en juillet 2021. Cet objectif repose sur une analyse d'impacts poussée, prenant en compte l'ensemble des aspects écologiques, économiques et sociaux notamment.

Bien que le ESR soit en révision et discussion auprès de la Commission européenne, notamment quant à la répartition des objectifs climatiques auprès des différents pays membres de l'Union européenne (incluant celui alloué au Luxembourg), la Chambre de Commerce s'interroge sur l'augmentation, à ce stade, de l'objectif de réduction de 5% par le Gouvernement, et ce en l'absence d'analyse dûment étayée justifiant du bienfait de cette hausse, tout en veillant à la stabilité économique et sociale du pays.

Concernant le manque de flexibilité prévu par le Projet sous avis

La Chambre de Commerce constate que les trajectoires fixées par le Gouvernement dans le Projet sous avis adoptent une approche de réduction linéaire jusqu'à 2030, tout en se basant sur un *statu quo* économique (raisonnement « à périmètre constant »). Ainsi, elle se demande dans quelle mesure les futures émissions additionnelles pouvant par exemple émaner de nouveaux projets ou de projets d'extensions industriels ont été prises en compte. Le Luxembourg doit en effet demeurer compétitif en adoptant une politique climatique permettant d'allier croissance économique, progrès social et durabilité. Or, à court terme, l'implantation de nouvelles industries et entreprises, bien que devant correspondre à la vision durable du pays, entraînera automatiquement une hausse des

⁵ « Le règlement sur la répartition de l'effort (UE) 2018/842 [...] fixe des objectifs annuels et contraignants en matière d'émissions de gaz à effet de serre de 2020 à 2030 pour chaque État membre pour les secteurs non inclus dans le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (ETS). Ces secteurs comprennent les bâtiments, l'agriculture, la gestion des déchets, la petite industrie et les transports, et représentent environ 55% des émissions de l'UE. Le règlement vise à atteindre une réduction des émissions à l'échelle de l'UE de 30 % d'ici à 2030, par rapport au niveau de référence de 2005. » (Source : [Commission européenne](#))

émissions, qui doivent être prises en compte dans les trajectoires de réduction des émissions. En outre, la Chambre de Commerce se demande si et comment la croissance démographique, ainsi que la hausse de l'emploi, d'ici 2030 a été prise en compte dans les trajectoires, sachant que cela impactera directement les émissions des différents secteurs visés.

Afin d'atteindre les objectifs climatiques de l'Union européenne, la Chambre de Commerce encourage donc le Gouvernement à prévoir une certaine flexibilité, tel que la **possibilité d'acquérir des quotas d'émissions provenant d'autres pays membres en cas de non-atteinte de bonne foi des objectifs par l'ensemble des secteurs.**

Sans cela, le Luxembourg ne saurait tirer pleinement parti de toutes les options de réduction des émissions mises à disposition par l'ESR qui donne la possibilité de mettre en réserve, d'emprunter, d'acheter et de vendre des quotas d'émission entre les États membres. L'ESR offre en effet au Luxembourg, ainsi qu'à huit autres États membres ayant des objectifs nettement supérieurs à la moyenne de l'Union, la possibilité d'accéder aux quotas du SEQUE-UE. La Chambre de Commerce encourage donc le Gouvernement à **profiter de toutes les possibilités et flexibilités mises à disposition par la Commission européenne, et en particulier l'ESR.**

Concernant le risque de ne pas atteindre les objectifs fixés pour 2030

Bien que les entreprises luxembourgeoises soient déjà en grande partie engagées dans la réduction de leurs émissions, la Chambre de Commerce tient à attirer l'attention sur deux points.

Premièrement, elle craint que les possibilités actuellement disponibles pour les entreprises ne soient pas suffisantes pour atteindre les objectifs ambitieux d'ici 2030. Par exemple, pour le seul secteur de l'industrie (ETS et non-ETS), selon de récentes estimations de la FEDIL⁶, le potentiel de réduction des émissions de GES des mesures à disposition en les additionnant (comprenant notamment l'utilisation de la biomasse comme source de chaleur, les mesures d'efficacité énergétique et l'introduction de mesures d'économie circulaire) pourrait atteindre **au mieux 20 à 25%** d'ici 2050, ce qui est insuffisant pour atteindre les objectifs fixés d'ici 2030. Les secteurs tels que le transport ou encore le bâtiment se heurtent au même problème d'un potentiel d'efficacité énergétique additionnel actuel, avec les technologies actuellement disponibles, trop faible par rapport aux objectifs fixés.

Deuxièmement, elle constate qu'il existe un certain nombre de freins quant aux décisions d'investissements des entreprises. A titre d'exemples, les objectifs fixés peuvent paraître abstraits pour les secteurs quant à la manière de les atteindre concrètement ; au-delà du coût de l'investissement, basculer vers une technologie bas carbone n'apporte pas nécessairement ou automatiquement une hausse de la productivité, voire engendra des coûts d'exploitation/opérationnels plus élevés notamment dû au prix plus élevé de l'énergie ; l'absence de visibilité sur le prix du carbone au-delà de 2023 rend le calcul d'un retour sur investissement difficile ; et les démarches administratives pour changer de technologie sont longues et complexes.

Le Gouvernement a récemment annoncé la présentation d'une feuille de route pour la décarbonisation du secteur de l'industrie, d'un pacte climat pour les entreprises, d'un fonds « *de-risking* » pour réduire les risques pris par les entreprises en investissant dans des mesures d'efficacité énergétique, ou encore d'une étude d'évaluation du potentiel de décarbonisation du secteur de la logistique, pour ne citer que quelques exemples.

⁶ [Lien](#) vers la note de la FEDIL du 24 septembre 2021.

La Chambre de Commerce salue ces annonces, mais regrette toutefois le délai non négligeable entre l'annonce des objectifs pour 2030 pour lesquels il est nécessaire d'agir dès aujourd'hui, et l'introduction de ces mesures.

Elle insiste enfin sur le fait que pour la réduction des émissions industrielles, et de manière plus générale celles de tous les secteurs concernés, il convient au Gouvernement de se concerter de près avec les acteurs économiques, cela dans l'objectif de prendre au mieux en compte la réalité du terrain, les mesures et technologies déjà mises en place par les secteurs, ainsi les potentiels de réduction disponibles de ces derniers.

Concernant le besoin d'un véritable « package d'incitations » pour accompagner les entreprises dans leur décarbonisation

Afin de limiter le risque de manquer l'objectif ambitieux du Projet sous avis, à savoir, réduire les émissions de GES de 55% d'ici 2030 par rapport à 2005, la Chambre de Commerce est d'avis que ces trajectoires se doivent d'être accompagnées d'un ensemble d'incitations, permettant aux entreprises de décarboner peu à peu leurs activités, tout en restant compétitives et assurant leur pérennité.

Ces « packages d'incitations » doivent être adaptées aux caractéristiques et besoins de chaque secteur visé, afin d'accroître les investissements dans des mesures permettant de réduire les émissions de chacun.

Il s'agit également de veiller à **ne pas introduire de mesures qui mèneront à une simple délocalisation des sources d'émissions** de GES vers d'autres pays, notamment dans le secteur du transport, ce qui n'apportera rien d'un point de vue climatique au niveau global, et **éviter tout « verrouillage technologique »**, car les technologies qui vont s'imposer demain, qui seront peut-être plus efficaces qu'une technologie mature aujourd'hui, ne sont pas forcément connues à ce jour.

En parallèle, la Chambre de Commerce encourage vivement le Gouvernement à **accélérer (1) le processus de simplification des démarches administratives en lien avec les investissements bas carbone** pour les entreprises (en particulier pour les PME), **tout en les digitalisant, (2) la simplification de certaines autorisations liées aux investissements bas carbone**, ainsi que **(3) l'autorisation/l'obtention de permis pour la réalisation de projets, notamment liés aux énergies renouvelables**. Il paraît nécessaire de revoir les dispositifs d'aide actuellement en place en ce sens. A titre d'exemple, la Chambre de Commerce propose également d'envisager **l'introduction de super-déductions fiscales pour les investissements bas carbone**, en particulier pour les entreprises n'ayant pas de retour sur investissement garanti en basculant vers une technologie bas carbone. Un mécanisme de super-déduction permettrait aux entreprises de déduire de leur assiette imposable un certain pourcentage (voire 100%) de l'investissement bas carbone. Pour les PME, un taux de super-déduction plus élevé pourrait être envisagé, accompagné de procédures de mise en œuvre simplifiées.

En outre, afin de rendre la **taxe CO₂** introduite en janvier 2020 plus incitative encore, il pourrait être envisagé de la rendre **progressive**, selon un scénario proposé par la FEDIL⁷. Pour un certain nombre d'entreprises, selon des critères à définir, par exemple en termes de consommation actuelle, la part de leurs émissions annuelles se situant en-dessous d'un certain seuil (par exemple le niveau d'émissions de GES de 2019) serait exempte de taxe CO₂, et la part de leurs émissions

⁷ [Lien](#) vers la note de la FEDIL du 24 septembre 2021. La Chambre de Commerce invite à consulter cette note présentant un ensemble de mesures concrètes pour décarboner le secteur de l'industrie non-ETS, ainsi que le secteur de la construction.

dépassant ce seuil serait taxée à un niveau plus élevé que la taxe actuellement en vigueur.⁸ Les économies ainsi faites en termes de taxes CO₂ évitées pourraient ainsi être réinvesties par les entreprises dans des mesures bas carbone.

La recherche, le développement et l'innovation dans le domaine des technologies vertes doivent également être facilités et soutenus, tout en garantissant un accès facile à un financement adéquat, en particulier pour les PME.

Concernant le risque d'une inflation « verte »

Les mesures devant être mises en place par les secteurs visés pour réduire leurs émissions de GES et atteindre les objectifs du présent Projet sous avis risquent de mener indirectement à la hausse des prix de certains produits et services, notamment dans le secteur du bâtiment. De manière générale, la Chambre de Commerce se demande si ce risque d'inflation « verte » a été pris en compte par l'Etat, quel est son plan de contingence y afférent et comment il prévoit de le mitiger.

* * *

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 de ses commentaires.

MLE/PPA

⁸ Actuellement, la taxe CO₂ est fixée à 25€/tonne CO₂ en 2022, et à 30€/tonne CO₂ en 2023. Elle pourrait être, pour les émissions dépassant un certain seuil, fixée à 50€/tonne CO₂ en 2022, et à 60€/tonne CO₂ en 2023.