

Luxembourg, le 28 juin 2024

Objet : Projet de loi n°8365¹ portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. (6612MLE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité
(29 mars 2024)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de transposer en droit national certaines dispositions de la directive (UE) 2023/959², dont le délai de transposition est le 30 juin 2024, concernant le nouveau système d'échange de quotas d'émissions (SEQE) (ci-après, le « SEQE 2 ») pour les secteurs du bâtiment, du transport routier, ainsi que des secteurs de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et la construction, non-couverts par le SEQE existant.

Cette transposition a été réalisée en deux étapes, et le Projet fait suite à la première étape de transposition effectuée via le projet de loi n°8320 portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat³, adopté en séance publique le 14 mars 2024.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la prise en compte de ses commentaires antérieurs relatifs à l'article 40, point 1 *quater*, de la loi modifiée du 15 décembre 2020, permettant aux acteurs disposant déjà d'un compte de négociation de ne pas devoir le clôturer.
- Elle rappelle que les recettes perçues par le Luxembourg au titre du SEQE 2 devront impérativement être mobilisées pour aider les entreprises dans leur transition énergétique, et à des fins de compensation sociale.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive (UE) 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union, ainsi que la décision (UE) 2015/1814 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. Elle prévoit notamment l'extension du SEQE existant au transport maritime et l'établissement d'un nouveau SEQE autonome pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et autres secteurs.

³ [Lien vers le projet de loi n°8320, ainsi que l'avis de la Chambre de Commerce sur le site de la Chambre des Députés.](#)

Contexte et considérations générales

Comme rappelé dans l'avis sur le projet de loi n°8320³ (sur la première étape de transposition des nouvelles dispositions européennes en matière de climat⁴) de la Chambre de Commerce⁵, le marché du carbone européen (SEQE), introduit en 2005, a pour but d'encourager les secteurs très émetteurs (industries à forte intensité énergétique, production d'électricité et de chaleur, et aviation commerciale) à réduire progressivement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), et ce de manière économiquement efficace. Il est basé sur un système de plafonnement et d'échange de quotas d'émission, et a évolué à plusieurs reprises, afin de permettre de réduire davantage les émissions desdits secteurs.

Ainsi, le paquet « Fit for 55 » proposé en 2021 par la Commission européenne, visant à ajuster la politique climatique de l'UE pour atteindre les objectifs de plus en plus ambitieux, propose notamment :

- une nouvelle réforme du SEQE (cf. directive (UE) 2023/959),
 - o en étendant le SEQE actuel au secteur maritime,
 - o en introduisant un nouveau SEQE (SEQE 2) pour le bâtiment (chauffage), le transport routier et autres secteurs, et
 - o en renforçant l'objectif de réduction des émissions de GES pour les secteurs couverts par le SEQE, passant de -43% à -62% d'ici 2030 par rapport à 2005,
- l'introduction de nouveaux instruments parallèles au SEQE tels que le MACF⁶ (cf. règlement (UE) 2023/956), en même temps que la suppression progressive des quotas gratuits du SEQE pour certains secteurs tels que l'aviation (cf. directive (UE) 2023/958),
- l'introduction d'un Fonds spécial pour le climat (cf. règlement (UE) 2023/955).

Concernant le SEQE 2 couvrant les émissions des secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs

Le SEQE 2 est mis en place par la directive (UE) 2023/959 pour les secteurs du bâtiment et du transport routier, d'une part, et de l'industrie de l'énergie, de l'industrie manufacturière et de la construction, qui ne sont pas couverts par le SEQE existant, d'autre part.

Ce nouveau système vise à réduire les émissions de GES dans ces secteurs jusqu'à présent difficiles à décarboner. Contrairement au SEQE, qui cible principalement de grandes installations fixes et l'aviation civile, le SEQE 2 s'adresse à une multitude de petits émetteurs, rendant impraticable la régulation directe des émissions au niveau des entités émettrices. Pour cette raison, l'exposé des motifs précise que le point de réglementation a été établi en amont de la chaîne d'approvisionnement, en ciblant les fournisseurs de combustibles : donc à l'étape de la « mise à la

⁴ A savoir, la directive (UE) 2023/958 (concernant le secteur de l'aviation commerciale), la directive (UE) 2023/959 (concernant l'inclusion des émissions du secteur du transport maritime au système d'échange de quotas d'émissions (ci-après le « SEQE »), et la mise en place d'un nouveau « SEQE 2 » autonome applicable aux secteurs du bâtiment, du transport routier et des carburants), le règlement (UE) 2023/956 (concernant l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ci-après le « MACF »)) et le règlement (UE) 2023/957

⁵ Le projet de loi n°8320 a été approuvé lors du 1^{er} vote constitutionnel le 14 mars 2024, [publié au Journal Officiel du Grand-Duché de Luxembourg le 4 juin 2024 et entrera en vigueur le 8 juin 2024](#)

⁶ MACF : Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

consommation des combustibles utilisés pour la combustion », et non celle de la « consommation des combustibles », tel que c'est le cas pour le SEQE.

Ainsi, les fournisseurs, appelés « entités réglementées », seront responsables de l'obtention d'une autorisation d'émission de GES et de la déclaration de leurs émissions pour la période 2024-2026, et devront restituer des quotas pour leurs émissions vérifiées à partir de 2027, selon l'exposé des motifs du Projet.

La Chambre de Commerce note toutefois que l'**article 12** du Projet, et en particulier le **nouvel article 41 octies** qu'il insère, précise dans son point (1) qu' « à partir du 1^{er} janvier 2028, l'entité réglementée restitue au plus tard pour le 31 mai de chaque année une quantité de quotas [...] égale aux émissions SEQE totale de l'entité réglementée, correspondant à la quantité de carburants mis à la consommation [...] telles qu'elles ont été vérifiées [...] ». La Chambre de Commerce s'interroge donc quant à la date effective (2027 ou 2028) d'entrée en vigueur de l'obligation de restitution des quotas d'émissions vérifiées, et apprécierait que les auteurs apportent des précisions à ce sujet.

A noter que, selon l'**article 12**, et en particulier le **nouvel article 41 nonies**, point (5), qu'il insère, les entités réglementées mettant à la consommation des quantités de carburants dont les émissions SEQE annuelles sont inférieures à 1000 tonnes d'équivalent-CO₂, pourront demander des mesures simplifiées de surveillance, de déclaration et de vérification au ministre ayant l'environnement dans ses attributions. La Chambre de Commerce salue cette disposition, qui répond à une logique de simplification administrative quand cela est possible.

En tout état de cause, la mise en œuvre du SEQE 2 sera graduelle, et le système pourrait éventuellement fusionner avec le SEQE existant après évaluation par la Commission européenne d'ici le 31 octobre 2031.

Le SEQE 2 appliquera une méthode d'allocation de quotas uniquement par mise aux enchères, sans allocations gratuites, car il est estimé que les secteurs visés ne sont pas exposés à une forte concurrence internationale ou à un risque de fuite de carbone qui justifieraient des allocations gratuites.

De plus, une dérogation temporaire jusqu'en 2030 permettra aux États membres d'exempter les entités réglementées de l'obligation de restituer des quotas si une taxe carbone nationale supérieure au prix moyen des quotas est déjà en vigueur. Le Gouvernement luxembourgeois est actuellement en train d'analyser le système le plus avantageux « *en termes de l'action climat et d'impacts sociaux* », tel que précisé par l'exposé des motifs, afin de décider de la demande ou non de dérogation pour le Luxembourg auprès de la Commission européenne.

A noter enfin que la dérogation s'appliquera uniquement à la restitution des quotas pour les émissions vérifiées (correspondant aux quantités de carburants mises à la consommation), et non à la détention d'une autorisation d'émission de GES, ni à la surveillance et à la déclaration des émissions qui devront être respectées par les entités réglementées.

Concernant les preuves de mise à la consommation des combustibles produits à partir de biomasse et utilisés pour la production d'énergie

L'**article 8** du Projet prévoit une exception temporaire pour les preuves à apporter quant à la conformité aux critères de durabilité et de réduction des émissions de GES des combustibles produits à partir de la biomasse et utilisés pour la production d'énergie. Cette exception concerne les preuves à apporter pour les combustibles mis à la consommation jusqu'au 31 décembre 2023.

Les combustibles sont ainsi déclarés conformes à ces critères⁷, sous condition que les exploitants joignent un certain nombre de preuves à leur déclaration, à savoir (1) qu'ils démontrent qu'ils ont entrepris toutes les démarches nécessaires pour obtenir les preuves requises, (2) qu'ils expliquent les raisons pour lesquelles ces preuves n'ont pas pu être obtenues, (3) qu'ils prouvent pourquoi ils n'ont pas pu développer d'alternatives raisonnables pour accéder à d'autres sources de biomasse certifiées, et (4) qu'ils fournissent un bilan massique⁸.

La Chambre de Commerce s'interroge quant à la complexité éventuelle que pourrait représenter l'apport des preuves susmentionnées, et dans quelle mesure l'Administration de l'environnement pourra apporter son soutien aux entreprises. De plus, étant donné que les entreprises ne sont *a priori* pas au courant de l'exception ainsi que des preuves à apporter précitées, la Chambre de Commerce recommande à l'Administration de l'environnement d'en informer les acteurs concernés et de les guider si nécessaire.

La raison de ladite exception émane de l'absence de systèmes nationaux de certification au Luxembourg et de la disponibilité limitée des systèmes volontaires reconnus par la Commission européenne. Il est dès lors difficile pour les fournisseurs de se conformer aux exigences actuelles. Cette mesure temporaire vise ainsi à pallier ces difficultés tout en maintenant les objectifs de durabilité et de réduction des émissions. Cette exception s'aligne avec les critères de durabilité et de réduction des émissions de GES établis par la directive (UE) 2018/2001. La disposition s'inspire de la législation wallonne⁹ et de la réglementation allemande¹⁰.

Concernant le plan social pour le climat adossé au Fonds social pour le climat

Le Fonds social pour le climat a été introduit par le règlement (UE) 2023/955¹¹ en parallèle du SEQE 2 pour aider les États membres à soutenir les groupes vulnérables, notamment les ménages en situation de précarité énergétique ou de transport, face aux émissions de la combustion de carburants dans les bâtiments, le transport routier et d'autres secteurs. Les États membres peuvent utiliser le Fonds pour soutenir des mesures structurelles et des investissements dans l'efficacité énergétique et la rénovation des bâtiments, le chauffage et le refroidissement propres et l'intégration des énergies renouvelables, ainsi que dans les solutions de mobilité à émissions nulles ou faibles.

L'article 4 du Projet prévoit l'élaboration d'un « plan social pour la climat » (ci-après, le « Plan »), conformément au règlement (UE) 2023/955, à soumettre à la Commission européenne d'ici fin juin 2025, qui a pour vocation de compiler lesdites mesures et investissements pour atténuer l'impact de la tarification du carbone sur les ménages vulnérables. Les deux objectifs du Plan sont ainsi de :

1. fournir aux ménages, microentreprises et usagers des transports, s'ils sont vulnérables, les moyens pour financer des investissements en efficacité énergétique, en décarbonation du chauffage et refroidissement, et en véhicules et mobilité à faibles émissions, sous forme, par exemple, de chèques, de subventions ou encore de prêts à taux zéro.

⁷ Au sens de l'article 14 du règlement grand-ducal du 3 février 2023 fixant les critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les biocarburants, les bioliquides et les combustibles issus de la biomasse.

⁸ Le **bilan massique** sert à démontrer que la biomasse utilisée répond aux critères de durabilité et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, conformément à l'article 38, paragraphe 5, du règlement d'exécution (UE) 2018/2066.

⁹ Notamment l'arrêté du 10 février 2022 du Gouvernement wallon relatif aux critères de durabilité de la biomasse pour la production d'énergie et des critères de réduction des émissions de gaz à effet de serre et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération.

¹⁰ Paragraphe 3a de l'Emissionshandelsverordnung 2030 (EHV 2030).

¹¹ Règlement (UE) 2023/955 instituant un Fonds social pour le climat et modifiant le règlement (UE) 2021/1060.

2. Atténuer les effets d'une hausse des coûts des combustibles fossiles et prévenir la précarité énergétique et de transport durant la période de transition jusqu'à la réalisation complète des investissements.

Alors que l'avant-projet du Plan devra être élaboré conjointement par les ministres ayant le Climat et l'Énergie dans leurs attributions, il sera, conformément aux exigences de l'article 5 du règlement (UE) 2023/955, soumis à une enquête publique pendant 2 mois. A cet effet, il sera également soumis directement pour avis à la « Plateforme pour l'action climat et la transition énergétique » et à l'« Observatoire de la politique climatique », dont les avis devront aussi être rendus endéans 2 mois, et qui devront être pris en compte dans la finalisation du Plan par le Gouvernement.

Si les modifications ultérieures apportées au Plan dépassent un seuil de 5% d'une valeur cible fixée dans ce dernier, conformément à l'article 18, paragraphe 6, du règlement (UE) 2023/955, une consultation et une enquête publique seront à nouveau mises en place.

Le Fonds social pour le climat sera financé par les revenus de la mise aux enchères des quotas du SEQE 2 et par 50 millions de quotas du SEQE existant. Une contribution obligatoire de 25% des États membres à leurs Plans est requise, mobilisant au moins 86,7 milliards d'euros sur la période 2026-2032, au niveau de l'Union européenne. La Commission européenne évaluera ces Plans et effectuera les paiements uniquement si les objectifs et étapes fixés sont atteints.

Selon l'Annexe II du règlement (UE) 2023/955, la dotation financière maximale pour le Luxembourg au titre du Fonds correspondra à 0,10% du total, soit 66.102.592 euros (en prix courants) pour la période 2026-2032.

Concernant la fiche financière du Projet

Selon la fiche financière du Projet, l'impact budgétaire des présentes dispositions émanera du besoin de recrutement de l'Administration de l'environnement de deux ETP (équivalents temps plein), nécessaires à la mise en œuvre desdites dispositions. Les postes visés correspondent à un poste en carrière A1, et un poste en carrière B2.

Concernant l'utilisation des recettes issues de la taxe CO₂ et du SEQE 2

De manière générale, la Chambre de Commerce rappelle que les recettes générées par la taxe CO₂, et dans le futur par le SEQE 2 (qui devraient revenir à 90% directement au Luxembourg, selon la décision (UE) 2020/2166 de la Commission du 17 décembre 2020¹², qui détaille les règles de répartition des recettes des enchères pour la phase 4 du SEQE-UE (2021-2030)) doivent et devront impérativement être mobilisées pour aider les entreprises à effectuer les investissements nécessaires à leur transition énergétique (investissement dans les nouvelles technologies électriques ou à carburants alternatifs, développement de l'infrastructure nécessaire, ...), en plus de mesures sociales de compensation de l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur les ménages vulnérables.

¹² [Décision \(UE\) 2020/2166 de la Commission du 17 décembre 2020 relative à la détermination des parts d'enchères des États membres au cours de la période 2021-2030 du système d'échange de quotas d'émission de l'UE](#)

Commentaire des articles

Concernant l'article 4

L'article 4 introduit un nouvel article dénommé 12bis, instaurant l'élaboration d'un plan social pour le climat. Le point (1), alinéa 1^{er}, indique que « *[l]e ministre et le ministre ayant l'Energie dans ses attributions, élaborent conjointement l'avant-projet de plan social pour le climat.* »

À la lecture de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article 4, la Chambre de Commerce comprend que, d'une part, le ministre ayant le Climat dans ses attributions, et, d'autre part, le ministre ayant l'Énergie dans ses attributions, seront en charge conjointement d'élaborer un tel Plan.

Il conviendrait dès lors de compléter ledit alinéa de la manière suivante (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) : « *Le ministre **ayant le Climat dans ses attributions**, et le ministre ayant l'Energie dans ses attributions, élaborent conjointement l'avant-projet de plan social pour le climat.* »

Concernant l'article 9

Le point 3 de l'article 9 apporte une modification au point 1^{quater} de l'article 40 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat, concernant le registre luxembourgeois des comptes de négociation. Ladite modification vise à « *éviter la clôture de comptes de négociation déjà ouverts* », tel que précisé par le commentaire dudit article.

En effet, le point 1^{quater} de l'article 40 précité prévoyait que « *seules des entités immatriculées dans un État membre de l'EEE ou en Suisse peuvent ouvrir **et détenir** un compte de négociation au sein du registre luxembourgeois* ».

La justification apportée par le commentaire de l'article 22 du projet de loi n°8230³, ayant introduit cette disposition, était que « *l'Administration de l'environnement est confrontée à un nombre croissant de demandes d'ouverture de compte de négociation provenant d'entités immatriculées en dehors d'un État membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse [...] [rendant] la vérification de la documentation [...] particulièrement difficile, ce qui, combiné au nombre croissant de demandes, favorise la fraude. C'est pourquoi, il est décidé de limiter l'ouverture de comptes de négociations aux entités immatriculées dans un État membre de l'Espace économique européen ou en Suisse [...].* »

Or, la formulation du point 1^{quater} de l'article 40 excluait également les négociants détenant déjà un compte au sein du registre luxembourgeois, alors même que les vérifications des documentations liés à ces comptes a déjà été effectuée par l'Administration de l'environnement (ne représentant donc pas une charge administrative supplémentaire pour cette dernière), et que les acteurs détenant un compte de négociation sont soumis à des contrôles réglementaires de la part de la CSSF et de la Bourse (Luxembourg Stock Exchange). La Chambre de Commerce avait exposé ces aspects dans son avis relatif au projet de loi n°8320, et demandé que le point 1^{quater} visé « *ne s'applique pas aux entités ayant ouvert un compte de négociation **avant** l'entrée en vigueur du Projet, de sorte que ces acteurs puissent continuer à opérer de tels comptes et participer aux objectifs européen et national de réduction des émissions de gaz à effet de serre.* »

La Chambre de Commerce salue dès lors les modifications apportées par le point 3 de l'article 9 du Projet sous avis, en supprimant les termes « et détenir » (en gras ci-dessus) dudit article, permettant ainsi aux acteurs disposant déjà d'un compte de négociation de ne pas devoir le clôturer.

Elle salue finalement le fait que cette disposition est rétroactive à la date d'entrée en vigueur de la loi issue du projet de loi n°8320, tel qu'introduit par le point 2° de l'article 16 du Projet sous avis.

* * *

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

MLE/DJI