

**Objet: Projet de loi portant intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004**

- 1) établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre
- 2) créant un fonds de financement des mécanismes de KYOTO
- 3) modifiant l'article 13 bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

**Projet de règlement grand – ducal modifiant et complétant les annexes I et II du règlement grand –ducal du 16 février 2005 déterminant**

- a) les principes en matière de surveillance et de déclaration des émissions
- b) les critères de vérification des émissions en matière de système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (3524WMMR)

*Saisine : Ministre de l'Environnement (18 juin 2009)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

L'objet du présent projet de loi relatif à l'intégration des activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après, le « projet de loi ») est de transposer la directive 2008/101/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 (ci-après, la « directive »), modifiant la directive 2003/87/CE, établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, afin d'intégrer les activités aériennes internationales dans ledit système communautaire. La directive 2003/87/CE avait été transposée en droit luxembourgeois par la loi du 23 décembre 2004, ci-après appelée « la loi », établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un fonds de financement des mécanismes de Kyoto et modifiant l'article 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

La directive comporte par ailleurs une annexe qui modifie les annexes I, IV et V de la directive 2003/87/CE. Cette annexe a été partiellement intégrée dans le projet de loi sous avis, alors que la partie résiduaire a été intégrée au niveau du projet de règlement grand-ducal susmentionné<sup>1</sup> (ci-après, le « projet de règlement grand-ducal »), cette dernière visant à modifier les annexes ayant fait l'objet du règlement grand-ducal du 16 février 2005, déterminant les principes en matière de surveillance et de déclaration des émissions, ainsi que les critères de vérification des émissions en matière de système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre. L'objectif du projet de règlement grand-ducal sous objet est de compléter les dispositions dudit règlement grand-ducal du 16 février 2005, en y incluant les dispositions relatives à la surveillance et la déclaration des émissions des activités aériennes, la surveillance des données de tonne-kilomètre et leur déclaration, ainsi que la vérification des émissions des activités aériennes.

<sup>1</sup> Seule la modification de l'annexe I de la directive 2003/87/CE fait partie du projet de loi, alors que les modifications aux annexes IV et V ont fait l'objet d'une intégration au niveau du projet de règlement grand-ducal.

## Résumé

En ce qui concerne le projet de loi, la Chambre de Commerce déplore en premier lieu le caractère isolé pris à travers la directive, laquelle ne s'inscrit aucunement dans un contexte international plus large visant la réglementation des émissions de gaz à effet de serre attribuables à l'aviation internationale, et ce à quelques mois de la conférence internationale sur le climat de Copenhague, appelée à donner naissance, en décembre 2009, à un accord mondial susceptible de prendre la relève du protocole de Kyoto après son expiration en 2012. En l'absence d'un accord international approprié, le secteur aérien européen devra faire face à un important phénomène de distorsion de la concurrence vis-à-vis des acteurs extracommunautaires.

En outre, la Chambre de Commerce souligne l'importance de surveiller les progrès de transposition dans les autres Etats membres, et ce afin d'éviter une distorsion de la concurrence au sein même de l'Union européenne, liée à une transposition à plusieurs vitesses du cadre communautaire sous-jacent.

Il est aussi signalé, à travers une analyse de l'évolution de la composition des émissions luxembourgeoises de gaz à effet de serre (GES) et du secteur de l'aviation au Luxembourg, que le Grand-Duché est considérablement plus exposé aux effets découlant de la directive que les autres Etats membres.

Dans la suite de son avis, la Chambre de Commerce analysera quelques-uns des articles du projet de loi sous avis, dont il conviendrait d'en modifier la formulation, voire la substance, notamment en ce qui concerne les sanctions prévues à l'article 18 du projet de loi. Dans ce contexte, les peines d'emprisonnement prévues dans certains cas semblent excessives eu égard au sens de la directive.

La Chambre de Commerce conclut son examen par quelques recommandations ayant trait, notamment, à l'usage des recettes liées à la mise aux enchères des quotas d'émission de GES en question, ainsi qu'à la démarche qu'elle se permet de recommander aux autorités dans le contexte de la révision annoncée de la directive 2008/101/CE.

La Chambre de Commerce approuve la technique quant à la forme de la transposition projetée de la directive 2008/101/CE en droit luxembourgeois, bien qu'elle déplore au fond l'opportunité, voire l'intérêt, à ce stade d'une telle initiative communautaire isolée, en dehors du contexte international, et sous réserve que ses observations, formulées ci-dessous, soient prises en considération.

Le projet de règlement grand-ducal se propose de compléter les dispositions du règlement grand-ducal du 16 février 2005 en vue de transposer fidèlement les annexes IV et V de la directive 2003/87/CE telles qu'elles sont amendées par la directive 2008/101/CE. La Chambre de Commerce salue que le principe de transposition « *toute la directive et rien que la directive* » ait guidé l'auteur du projet de règlement grand-ducal dans ses démarches rédactionnelles et n'émet pas de commentaire additionnel au sujet dudit projet de règlement grand-ducal, qu'elle approuve dans sa forme actuelle. La base légale du projet de règlement grand-ducal deviendrait l'article 16 du projet de loi sous avis, qui précise que les déclarations des exploitants d'aéronefs en matière d'émissions seront à vérifier conformément aux critères définis par voie de règlement grand-ducal.

### **Appréciation du projet de loi**

	<b>Incidence</b>
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	--
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0 <sup>2</sup>

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable

### **Considérations générales**

La Chambre de Commerce a eu l'occasion à plusieurs reprises d'indiquer qu'elle partageait les objectifs de l'Union européenne et du gouvernement en matière de développement durable et de protection du climat, et, partant, qu'elle souscrivait aux objectifs de promotion de l'utilisation rationnelle de l'énergie et de la mise en valeur des énergies renouvelables. De ce fait, la Chambre de Commerce soutient des initiatives coordonnées et négociées au niveau international en matière de lutte contre le réchauffement de l'atmosphère, dont il existe désormais peu de doute qu'il soit influencé voire accéléré par les émissions de GES (notamment le CO<sub>2</sub>). Le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) attribue la majeure partie du réchauffement observé au cours des cinquante dernières années aux activités humaines<sup>3</sup>, et la nécessité de limiter l'augmentation de la température mondiale à 2° C au maximum par rapport au niveau de l'époque préindustrielle semble faire l'objet d'un certain consensus au niveau international<sup>4</sup>.

En 1992, lors du « Sommet de la Terre » à Rio au Brésil, fut adoptée la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). L'objectif de la CCNUCC consiste à stabiliser les concentrations de GES dans l'atmosphère « à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »<sup>5</sup>. Lors de la 3<sup>e</sup> session de la Conférence des Parties de la CCNUCC, réunie en 1997 à Kyoto au Japon, fut déterminé, pour la première fois, un objectif chiffré quant aux émissions de GES dans les pays développés, à savoir une réduction de 5% pour la période 2008-2012 par rapport aux émissions de l'année 1990. A ce stade, trois remarques s'imposent : le réchauffement climatique étant un défi global, seul un accord international, tel que le protocole de Kyoto, est à même d'adresser cette thématique de manière efficace et efficiente<sup>6</sup>. Par ailleurs, le protocole de Kyoto a prévu des mécanismes dits « flexibles » ou « de marché » afin de contribuer à atteindre les objectifs, à savoir l'échange de quotas

<sup>2</sup> Sous réserve du réinvestissement des fonds issus de la mise aux enchères dans des projets utiles au secteur aérien.

<sup>3</sup> Voir « Changement climatique : Agir pour un défi majeur ! - 1er Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> », Ministère de l'Environnement, avril 2006

<sup>4</sup> Voir, par exemple, GIEC ([www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)), l'exposé des motifs de la directive 2008/101/CE au paragraphe (4) et les conclusions du groupe de pays G8 réuni à l'Aquila en Italie en juillet 2009 ([www.g8italia2009.it](http://www.g8italia2009.it))

<sup>5</sup> « Changement climatique : Agir pour un défi majeur ! - 1er Plan d'action en vue de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> », Ministère de l'Environnement, avril 2006, page 8

<sup>6</sup> Dans ce contexte, il convient toutefois de garder à l'esprit la réticence de plusieurs pays clé, tels que les Etats-Unis, la Chine et l'Inde

d'émission, permettant de vendre ou d'acheter des droits à émettre entre pays, la mise en œuvre conjointe (MOC)<sup>7</sup>, ainsi que le mécanisme dit MDP<sup>8</sup>. En dernier lieu, l'aviation internationale est restée en dehors du protocole de Kyoto, vu la difficulté d'attribuer les émissions sous-jacentes aux parties contractantes, ce type d'aviation opérant, par définition, en dehors des frontières nationales et par-dessus les territoires et eaux internationaux.

Les trois observations *supra* prennent toute leur importance dans le cadre de la directive à transposer. En effet, toute mesure environnementale additionnelle doit s'en inspirer, et dans le contexte de la directive à transposer, force est de constater que l'Union européenne a légiféré en absence d'un cadre international approprié. De par la directive et à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, tous les vols à l'arrivée ou au départ d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre<sup>9</sup> feront l'objet d'une réglementation quant aux émissions de CO<sub>2</sub>, alors qu'il n'existe aucune contrainte en ce qui concerne les mouvements aériens s'effectuant entre des aéroports non communautaires. A côté d'une allocation gratuite de quotas aux exploitants d'aéronefs, laquelle correspond, en 2012, à 85% de 97% des émissions moyennes de 2004 à 2006 (dites les « émissions historiques »), respectivement à 85% de 95%, à partir de 2013, de ces mêmes émissions historiques, les exploitants d'aéronefs devront notamment acquérir des quotas par le biais des 15% mis aux enchères.

Bien que la Chambre de Commerce salue que l'Union européenne ait opté pour un mécanisme basé sur le marché<sup>10</sup> (fidèlement à un des grands principes formulés *supra*), elle se permet toutefois d'exprimer quelques griefs sur l'initiative communautaire en général. En premier lieu, il est critiquable que l'Union européenne ait légiféré sur l'inclusion des activités aériennes en dehors d'un accord international. Elle justifie son action en mettant en avant que, «... si l'incidence du secteur de l'aviation [...] continue d'augmenter au rythme actuel, elle neutralisera dans une large mesure les réductions réalisées par d'autres secteurs. [...]»<sup>11</sup>, et qu'elle était « confortée par les progrès réalisés dans ce sens [...] » et qu'« elle visera à garantir que [un] accord global comprenne des mesures destinées à réduire les émissions [...] liées aux activités aériennes ». Il paraît prétentieux et douteux comment l'Union puisse *garantir* l'issue d'une négociation internationale.

La prochaine échéance clé dans le domaine environnemental sera la conférence de Copenhague au mois de décembre 2009, dont le but est de parvenir à un accord mondial susceptible de prendre la relève du protocole de Kyoto pour la période postérieure à 2012. Considérant les réserves de plusieurs pays face au protocole de base, vu le fait que l'aviation était exclue dudit protocole, vu la forte probabilité qu'un nouvel accord ambitieux sur les secteurs déjà réglementés sera au cœur des discussions au Danemark et va entièrement solliciter les parties prenantes, et vu la difficulté d'appréciation du principe du pollueur-payeur dans l'aviation internationale, il paraît peu vraisemblable que cette conférence puisse aboutir à un accord formel au sujet de l'aviation. Le fait que l'UE ait légiféré formellement et antérieurement à la conférence, et veuille, par conséquent, promouvoir son initiative tout en provoquant une certaine situation de « fait accompli », ne va vraisemblablement pas suffire à la conclusion d'un accord mondial relatif à l'aviation

<sup>7</sup> La MOC ou JI (« Joint Implementation ») permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émissions

<sup>8</sup> Le mécanisme de développement propre (MDP) (« Clean Development Mechanism (CDM) »), analogue à la MOC, mais jouant de pays développé à pays en voie de développement.

<sup>9</sup> Il existe des exceptions, notamment dans le contexte des vols militaires, de douane, de sauvetage, de lutte contre le feu, des avions de moins de 5,7 tonnes. Il existe par ailleurs une clause « *de minimis* » : les vols réalisés par un transporteur aérien commercial effectuant soit moins de 243 vols par période pendant trois périodes consécutives de quatre mois, soit des vols produisant des émissions totales inférieures à 10 000 tonnes par an sont exclus (voir directive 2008/101/CE, Annexe I)

<sup>10</sup> En termes techniques, le système projeté est qualifié de système « cap & trade », qui résume l'idée de limiter les émissions à un certain niveau (cap) et de pouvoir acheter ou vendre les permis sur le marché (trade)

<sup>11</sup> Voir directive 2008/101/CE, exposé des motifs, (4)

internationale. Ainsi, cette initiative unilatérale, et dont le calendrier n'est, de surcroît, pas judicieusement choisi avec une transposition prescrite pour début février 2010, soit moins de deux mois après la conférence de Copenhague, semble quelque peu inappropriée, voire potentiellement contreproductive.

Au vu de l'exposé des motifs de la directive, force est de constater que l'Union européenne avait réfléchi aux principes de « *distorsions de marché* », et au risque lié d'une « *fuite de carbone* ». La directive précise, à ce titre, que des « *mesures appropriées* » pourront être prises en cas d'échec des négociations internationales. Ainsi, la directive annonce en son article 30 que la Commission réexaminera son application au plus tard le 1<sup>er</sup> décembre 2014. Malheureusement, un cadre juridique communautaire, à transposer par les vingt-sept Etats membres en droit national à brève échéance, qui, de surcroît, risque d'être revu après un laps de temps aussi limité, ne contribue ni à la sécurité juridique, ni aux efforts de simplification administrative en faveur des centaines d'exploitants d'aéronefs visés<sup>12</sup> auxquels, qui plus est, est soustraite toute base solide de planification. Tout en évitant un débat polémique, il semble confirmé à la Chambre de Commerce que l'aviation européenne en général et luxembourgeoise, en particulier, seront confrontées à un phénomène significatif de distorsion du marché mondial. A ce titre, il suffit de considérer les aéroports sur le continent européen situés dans des pays non-membres de l'Union européenne, et qui pourraient, de ce fait, développer leurs activités au détriment des aéroports de l'Union européenne, à un niveau d'émission de GES équivalent. Afin de lutter contre les distorsions du marché, la directive prévoit que les compagnies non-européennes sont soumises au système<sup>13</sup>, pour autant que l'atterrissage et/ou le décollage ait/aient lieu sur un aéroport communautaire. Bien que cette initiative soit à saluer par principe, elle implique néanmoins qu'un opérateur extérieur à l'UE devra potentiellement payer en cas d'atterrissage ou de décollage sur le territoire communautaire, alors que ce coût éventuel – fluctuant sur une base quotidienne en fonction du marché du carbone et donc imprévisible – disparaîtrait purement et simplement si cet opérateur extracommunautaire ferait appel à un aéroport non-communautaire. Nous allons examiner ces propos *infra* à l'aide de l'exemple d'une compagnie aérienne du continent asiatique, pour laquelle la porte d'entrée en Europe occidentale constitue l'aéroport du Luxembourg.

Dans le même registre de la distorsion du marché, la Chambre de Commerce souligne qu'il doit être assuré que la directive entre bien en application au même moment dans l'ensemble de l'Union européenne. En effet, d'après un communiqué publié le 8 juillet 2009 par le DEFRA (« *Department for Environment, Food and Rural Affairs* ») britannique, la liste officielle de la Commission, reprenant les exploitants d'aéronefs par Etat membre d'administration, était, au moment de la rédaction dudit communiqué, qualifiée de « préliminaire », alors que la publication définitive de cette liste était prévue avant le 1<sup>er</sup> février 2009 en vertu de l'article 18 *bis* de la directive 2008/101/CE<sup>14</sup>. « *Until this list is formally published we are legally unable to lay the first stage regulations transposing the Aviation EU ETS Directive.* »<sup>15</sup>, écrit le DEFRA, ce qui laisse planer un certain doute que le Royaume-Uni puisse transposer en temps utile la directive 2008/101/CE: « *[The] UK decision to push back emissions reporting deadline leaves [the] aviation EU ETS implementation in confusion* »<sup>16</sup>. « *It is vital that every aircraft operator covered by the EU ETS is aware of their obligations under the System* », poursuit le DEFRA dans sa communication du 8 juillet 2009. Le possible délai au Royaume-Uni, voire dans un ou

<sup>12</sup> Voir : [http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/alloc\\_operators\\_110209.pdf](http://ec.europa.eu/environment/climat/pdf/aviation/alloc_operators_110209.pdf)

<sup>13</sup> Pour les compagnies non européennes, l'Etat membre « responsable » est déterminé sur base des émissions produites, donc du trafic enregistré. Dans le cadre des exploitants d'aéronefs européens, ils seront rattachés aux différents Etats membres par le biais d'une liste publiée par la Commission européenne (voir: note n°14 ci-dessous)

<sup>14</sup> A noter que cette liste a finalement fait l'objet d'une publication au JOCE le 22 août 2009, soit avec un retard de presque sept mois par rapport au calendrier arrêté par la directive

<sup>15</sup> <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/trading/eu/pdf/090706-aviation-ets.pdf>

<sup>16</sup> <http://www.greenaironline.com/news.php?viewStory=531>

plusieurs autre(s) Etat(s) membre(s), est à surveiller par le gouvernement et par le législateur luxembourgeois amené à voter le projet de loi sous avis. Par ailleurs, et de manière plus générale, le fait que la Commission n'ait pas tenu une partie de ses engagements dans les délais, pourrait, en effet, valablement justifier des retards au niveau de la transposition du cadre communautaire, notamment vu que cet important retard risque de mettre à mal les administrations concernées dans les Etats membres, ainsi que les exploitants d'aéronefs à administrer, qui devront faire face à des demandes d'informations et de *reporting* détaillées dans des délais impartis écourtés, voire insuffisants.

Sur base des informations disponibles sur le site Internet de la Commission européenne au 31 août 2009, aucun Etat membre n'a encore pris de mesures législatives portant transposition de la directive 2008/101/CE. Ainsi, outre l'exemple britannique mentionné ci-dessus, la Chambre de Commerce invite les autorités à suivre l'état d'avancement de la transposition dans les autres Etats membres afin d'éviter une mise en application à plusieurs vitesses du nouveau cadre réglementaire au sein de l'Union européenne.

La Chambre de Commerce tient en outre à commenter deux autres modalités de type « calendrier » découlant de la directive 2008/101/CE. L'article 3 *ter* dispose que la Commission élabore, avant le 2 août 2009, des lignes directrices pour l'interprétation précise des activités aériennes énumérées à l'annexe I de la directive, qui précise les catégories d'activités relevant de la directive en question. L'article 3 *quater*, quant à lui, précise que la Commission détermine, avant le 2 août 2009, les émissions historiques du secteur de l'aviation. Ces deux communications à publier par la Commission auront des répercussions significatives sur le champ d'application du cadre communautaire, d'une part, et sur le niveau de référence, d'autre part. Ce niveau d'émission de référence sera fondamental dans le contexte de l'attribution des quotas d'émission gratuits. Au moment de la rédaction du présent avis, ces deux documents n'étaient pas encore disponibles. La Chambre de Commerce invite le gouvernement à veiller à ce que ces documents soient publiés à brève échéance et de corroborer les « émissions historiques » de la Commission européenne avec les informations provenant des exploitants d'aéronefs administrés par le Grand-Duché de Luxembourg.

### **Considérations économiques du développement du secteur aérien national**

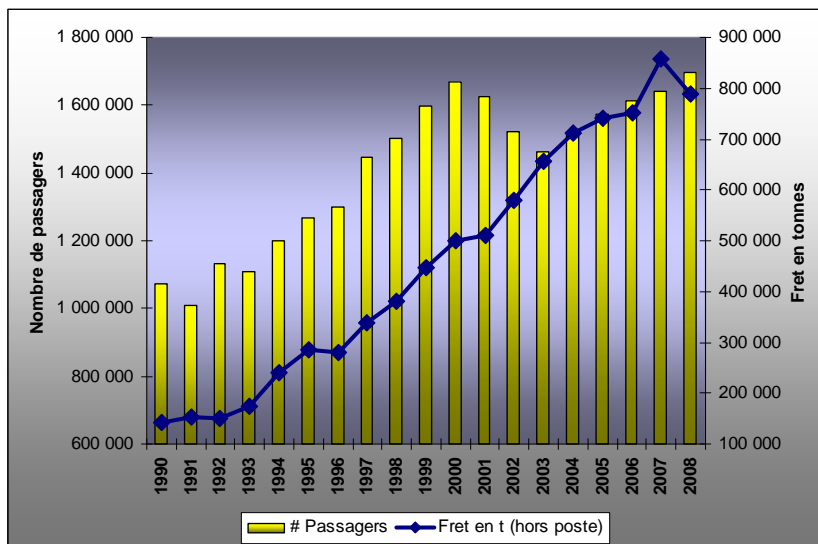
De par son degré d'ouverture économique élevé<sup>17</sup>, sa situation géographique centrale et favorable au cœur de l'Europe occidentale et vu le dynamisme de l'ensemble des parties prenantes concernées, qu'elles soient publiques<sup>18</sup> ou privées, le Luxembourg a progressivement pu se doter d'un secteur aérien d'un ordre de grandeur significatif. A titre d'illustration, le graphique ci-dessous trace l'évolution du nombre de passagers ainsi que celle du fret en tonnes, tels que répertoriés par l'administration de la navigation aérienne.

---

<sup>17</sup> D'après le STATEC (NDC n° 3, 2007), le Luxembourg dispose du degré d'ouverture le plus important parmi les Etats membres de l'Union Européenne, ainsi que l'un des plus élevés au monde. Le degré d'ouverture visé se détermine en divisant la somme des exportations et des importations par deux fois le PIB. Alors que le degré d'ouverture du Luxembourg avait atteint 147% en 2006, le Belgique, par exemple, faisait état d'un degré d'ouverture s'élevant qu'à 53%.

<sup>18</sup> Dans le domaine spécifique de l'aviation, le résumé du programme gouvernemental 2009-2014, prévoit notamment la « consolidation de l'aéroport de Luxembourg » (Résumé du programme gouvernemental 2009 - 2014, <http://download.rtl.lu/koalitiounsaccord.doc>), ainsi que la « poursuite d'une politique soucieuse de maintenir la compétitivité des compagnies aériennes opérant de l'aéroport du Luxembourg » (ibidem)

**Graphique 1 : Evolution du nombre de passagers (échelle de gauche, histogramme jaune) et du fret en tonnes (échelle de droite, ligne bleue) entre 1990 et 2008**



Source : Administration de la navigation aérienne.

Ainsi, le nombre de passagers a augmenté de quelque 60% entre 1990 et 2008, alors que l'évolution du fret en tonnes se montre encore plus dynamique. En 2007, un record historique concernant le fret avait été atteint, à 856 milliers de tonnes, en augmentation de l'ordre de 500% par rapport à 1990.

A côté de l'augmentation du volume d'activité, l'activité aérienne a en outre un poids significatif des points de vue économique et social. Ainsi, le nombre d'entreprises reprises au « Répertoire systématique des entreprises » du STATEC et actives dans le secteur aérien, dépasse la centaine en 2008. Par ailleurs, d'après une étude spécifique du STATEC de 2007<sup>19</sup>, les emplois salariés directement et indirectement créés au sein et autour du secteur aérien luxembourgeois oscillait au tour de 4.600 unités en 2005, ce qui représentait quelque 1,6% de l'emploi intérieur total. La valeur ajoutée générée par le secteur s'élevait, en 2005, à 550 mio d'EUR, équivalent à quelque 1,9% du produit intérieur brut de la même année. Depuis 2005, et à la lecture du graphique ci-dessus, l'activité a continué d'évoluer positivement, faisant en sorte que les activités aériennes revêtent désormais un impact économique de premier ordre et qu'elles concourent activement aux efforts de diversification de la structure économique nationale. Cette évolution favorable au fil des années a contribué à ce que le pays ait pu consolider sa position de plaque tournante dans le domaine logistique. Le Luxembourg dispose, en particulier, d'une activité de fret aérien d'envergure européenne, voire mondiale<sup>20</sup>, le corollaire étant un secteur aérien qui pourrait être qualifié de « disproportionné » par rapport à la taille du pays.

Un tel développement sectoriel a mécaniquement pour corollaire une certaine augmentation des émissions de GES. Ainsi, dans le contexte du monde logistique en général et du secteur aérien en particulier, les phénomènes d'augmentation du volume d'activité et d'émissions sont inévitablement reliés entre eux.

Ainsi, le Luxembourg, en général, et les exploitants d'aéronefs locaux, en particulier, seront davantage touchés que la plupart de leurs homologues européens par la transposition

<sup>19</sup> Bulletin du STATEC n° 11-2007 « L'impact économique de l'aéroport de Luxembourg », page 467

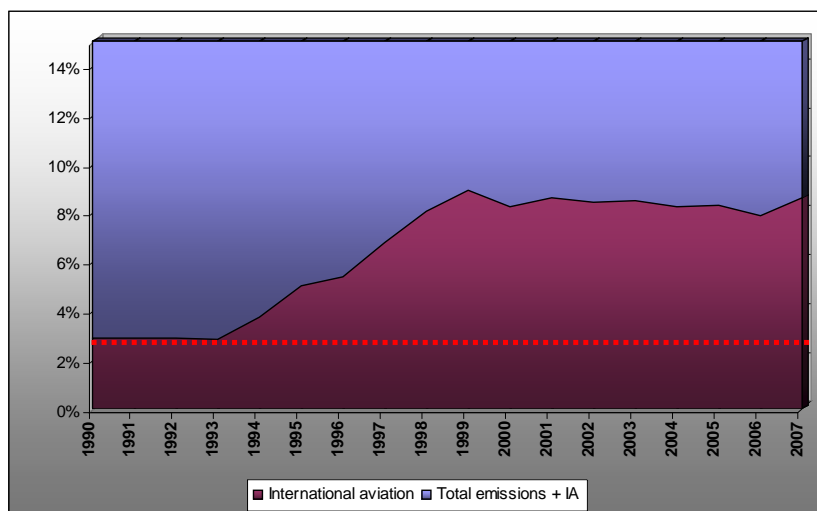
<sup>20</sup> CARGOLUX étant, en termes de tonnes-kilomètres, la 9e compagnie mondiale et la plus grande compagnie « all cargo » en Europe (<http://www.cargolux.lu/Company/Presentation.php>)



de la directive 2008/101/CE en droit national. Il est regrettable, aux yeux de la Chambre de Commerce, que lors des discussions en amont de l'établissement de la directive, ces considérations et spécificités luxembourgeoises n'aient pas été davantage prises en compte, d'autant plus qu'avec la modernisation et l'extension de l'aéroport du Luxembourg, les capacités, en termes de fret et de passagers pouvant y transiter, avaient récemment fait l'objet d'un renforcement certain et conséquent.

Dans le contexte plus général de l'empreinte environnementale de l'aviation, force est de constater que les prises de position y relatives sont fréquemment et souvent diamétralement opposées en fonction de l'organisme ou de la personne les avançant. Dans l'Union européenne, le pourcentage le plus couramment proposé, au titre de la part de l'aviation dans les émissions globales, se situe à 3%<sup>21</sup>. A l'échelle mondiale et selon le GIEC, la contribution serait de l'ordre de 2%. Toutefois, selon le GIEC, la Commission et des groupes d'intérêts divers, l'impact total de l'aviation serait beaucoup plus important, notamment dû aux émissions d'oxyde d'azote (NOx) et à l'impact, qualifié de « *largement méconnu* »<sup>22</sup> des nuages cirrus pouvant se former en conséquence de la vapeur d'eau rejetée par les avions. Le graphique ci-dessous montre l'évolution du poids des émissions luxembourgeoises de CO<sub>2</sub> attribuables à l'aviation par rapport au total des émissions depuis 1990 (telles que communiquées par les autorités<sup>23</sup> aux organismes internationaux<sup>24</sup>)

**Graphique 2 : Poids des émissions dues à l'aviation internationale par rapport au total des émissions au Luxembourg.**



Source des données : "National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism".  
Données disponibles sous <http://dataservice.eea.europa.eu/dataservice/metadetails.asp?id=1089> le 9 juillet 2009

<sup>21</sup> EUROPOLITIQUE environnement n° 770, juin 2009, p. 19

<sup>22</sup> *ibidem*

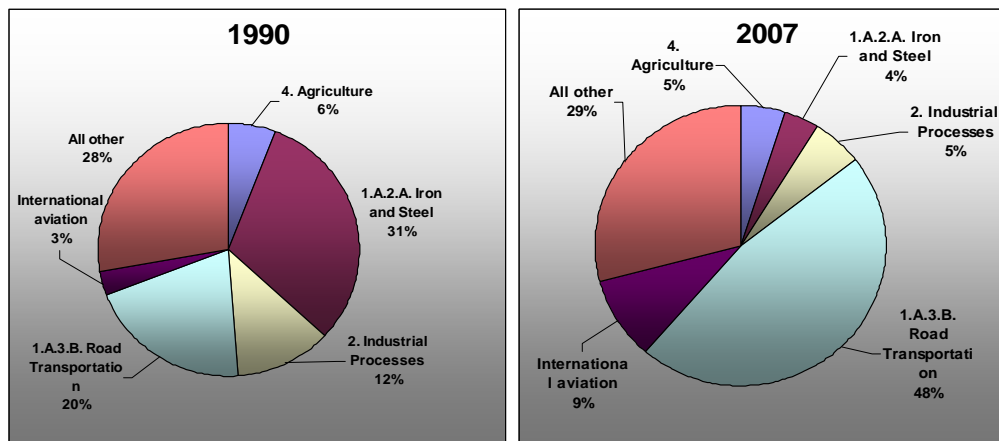
<sup>23</sup> Le Ministère de l'Environnement, obligation reprise pour le nouveau Ministère du Développement durable et des Infrastructures

<sup>24</sup> Le « reporting » se fait principalement à l'égard de la Commission européenne en vertu des décisions de la Commission 280/2004/EC et 2005/166/EC



La ligne pointillée représente la contribution à l'échelle de l'Union européenne, qui est couramment estimée à 3%.

**Graphique 3 : Composition des émissions luxembourgeoises y compris les émissions dues aux activités aériennes internationales : comparaison entre l'année 1990 et 2007**



Source des données : "National emissions reported to the UNFCCC and to the EU Greenhouse Gas Monitoring Mechanism". Données disponibles sous <http://dataservice.eea.europa.eu/dataservice/metadetails.asp?id=1089> le 9 juillet 2009

Le diagramme ci-dessus compare la composition des émissions Luxembourg entre 1990 et 2007 (y compris, celles dues aux activités aériennes). Tandis que le poids des émissions de CO<sub>2</sub> attribuables aux activités et procédés industriels (codes 1.A.2.A et 2), a baissé de 43% à 9% entre 1990 et 2007, la quote-part imputable aux transports routiers a augmenté, en passant de 20% à 48%<sup>25</sup>. Dans le contexte spécifique de l'aviation, la quote-part en question est passée de 3% des émissions totales à 9% en 2007, traduisant ainsi la corrélation susmentionnée entre la forte augmentation du volume d'activité et les émissions générées.

Au vu des développements faits ci-avant, la Chambre de Commerce conclut que l'atteinte aux intérêts luxembourgeois ne constitue pas seulement un risque, mais une réalité. Vu l'impossibilité de prévoir le prix des quotas d'émission mis aux enchères, le coût financier potentiel, redevable par les exploitants d'aéronefs, est à ce stade inconnu. Ainsi, il paraît vraisemblable qu'une partie des activités aériennes puisse se délocaliser en dehors de l'Union européenne. A titre d'exemple, citons le cas de la société taiwanaise « China Airlines ». D'après les informations de l'ambassade taiwanaise en Belgique<sup>26</sup>, cette compagnie utilise le site de l'aéroport du Luxembourg en tant que plateforme et porte d'entrée en Europe pour les exportations taiwanaises. Citons l'ambassade taiwanaise : « [...] Luxembourg can be said to be the forefront for Taiwan's cargo to Europe, and China Airlines is collaborating very closely with Cargolux ». Si cette compagnie est amenée à faire face à un coût financier, de surcroît incertain et imprévisible, le risque est élevé que cette activité puisse se délocaliser, en tout ou en partie, vers un aéroport non communautaire. Les conséquences pour le secteur aérien luxembourgeois, ainsi qu'au niveau de activités de support, seraient considérables, en toute neutralité du point de vue des émissions de GES globales.

A ce stade, il convient d'évoquer que la Chambre de Commerce n'a pas de remarques additionnelles à émettre quant à la forme du projet de règlement grand-ducal, qu'elle approuve dans sa substance actuelle et qui transpose fidèlement certaines

<sup>25</sup> Dans ce contexte, les émissions transfrontalières dues aux ventes de produits pétroliers à de non-résidents sont intégralement comptabilisées au niveau du bilan d'émission luxembourgeois

<sup>26</sup> <http://www.taiwanembassy.org/be/ct.asp?xItem=80426&CtNode=460&mp=102&xp1=102>

dispositions de la directive, ayant trait aux modifications que cette dernière apporte aux annexes IV et V de la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, transposées en droit luxembourgeois par la voie du règlement grand-ducal du 16 février 2005, déterminant les principes en matière de surveillance et de déclaration des émissions, ainsi que les critères de vérification des émissions en matière de système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

En ce qui concerne le projet de loi, outre les considérations et observations générales formulées ci-dessus, la Chambre de Commerce commentera, par la suite et par le biais du commentaire des articles, certaines dispositions spécifiques.

### **Commentaire des articles**

#### **Concernant l'article 4**

Il conviendrait de revoir la formulation de cet article, en ligne avec les dispositions de l'article 3 *quater*, 2., de la directive, en faisant notamment référence à l'éventuelle procédure de révision, décrite à l'article 30, 4. de la directive.

#### **Concernant l'article 5**

Il serait judicieux de préciser, conformément à l'article 3 *quinquies* de la directive, que le pourcentage relatif aux quotas mis aux enchères, actuellement fixé à 15% à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013, pourra être accru dans le cadre de la révision du cadre communautaire.

#### **Concernant l'article 5 bis**

Il convient de remplacer le membre de phrase « ... *les émissions historiques de l'aviation sur base des meilleures technologies disponibles* » par « ...*les émissions historiques de l'aviation sur base des meilleures données disponibles* », en vertu de l'article 3 *quater*, point 4., de la directive 2008/101/CE.

#### **Concernant l'article 5 ter**

Quant à l'affectation des fonds issus de la mise aux enchères des quotas d'émission, prévue au point 4., la directive prévoit en son article 3 *quinquies* au quatrième paragraphe, que cette décision appartient aux Etats-membres, mais que les recettes « *devraient servir à faire face au changement climatique dans l'Union européenne et dans les pays tiers...* ». En sa séance du 5 juin 2009, le Gouvernement en Conseil a confirmé l'affectation au fonds de financement des mécanismes de Kyoto du produit des recettes liées à la cette mise aux enchères. L'article 5 *ter* du projet de loi vise à transposer cette décision gouvernementale en droit national. La Chambre de Commerce salue que ces recettes financières ne soient pas soumises au principe général de non affectation des recettes.

Toutefois, elle recommande de délimiter davantage l'affectation desdits moyens. En effet, vu le dynamisme du secteur aérien au Grand-Duché, vu sa contribution certaine à la diversification économique, vu les cycles de vie et les délais de livraison longs, ainsi que les coûts élevés du matériel dans le secteur de l'aviation, et, partant, l'absence de latitude à court terme des acteurs nationaux de réduire de manière conséquente les niveaux d'émission de GES de leur flotte d'avions respective tout en maintenant inchangé le niveau d'activité, il paraît légitime d'employer ces fonds à la recherche dans le domaine de l'aviation, et notamment afin de contribuer aux efforts internationaux de certification de

biocarburants alternatifs, permettant au secteur de l'aviation d'opérer de manière plus respectueuse de l'environnement<sup>27</sup>. Par ailleurs, le Gouvernement voulant mener une « *[..] politique soucieuse de maintenir la compétitivité des compagnies aériennes opérant à partir de l'aéroport du Luxembourg* »<sup>28</sup>, il paraît légitime d'employer une partie des fonds à l'amélioration des infrastructures disponibles à l'aéroport du Luxembourg. Ainsi, à titre d'exemple, il conviendrait de doter l'aéroport de nouveaux dispositifs antibruit, permettant notamment de réduire les nuisances des riverains en cas de déplacements d'avions pendant la nuit.

### **Concernant l'article 9**

Bien que cet article transpose fidèlement la directive, la question mérite d'être posée si le législateur n'aurait pas intérêt, dans un souci de clarté, de se référer au « Luxembourg », au lieu de parler « d'Etat membre responsable ».

### **Concernant l'article 18**

Aux yeux de la Chambre de Commerce et dans la mesure où la directive ne prévoit que des sanctions administratives dans le chef de l'exploitant d'aéronef qui, au plus tard le 30 avril de chaque année, ne restitue pas un nombre de quotas suffisant pour couvrir ses émissions de l'année précédente<sup>29</sup>, les sanctions prévues à l'article 18 du projet de loi, prévoyant notamment des peines d'emprisonnement dans certains cas, semblent excessives eu égard au sens de la directive.

### **Concernant l'article 19**

Cette disposition modifie l'annexe I de la loi du 23 décembre 2004. Dans l'encart intitulé « Aviation », il faut remplacer la dernière phrase, déclarant que « *les vols dont question au point a) ne peuvent pas être exclus en vertu du présent point* » pour reprendre le texte de l'annexe telle qu'elle fait partie intégrante de la directive à transposer, à savoir « *Les vols effectués exclusivement aux fins de transporter, en mission officielle, un monarque régnant et sa proche famille, des chefs d'État, des chefs de gouvernement et des ministres d'un État membre ne peuvent pas être exclus en vertu du présent point* »

### **Exposé des motifs du projet de loi, sous « quantité totale de quotas pour l'aviation et plafond des émissions »**

Une erreur s'est glissée au niveau de la quantité totale pour la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2012. En effet, il convient de remplacer le membre de phrase « ... du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2013 [trois] correspond à 97%... » par « ... du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2012 [deux] correspond à 97%... »

<sup>27</sup> D'après Paul Kuentzmann, Haut Conseil scientifique à l'Onera, le centre français de recherche aérospatiale, la recherche dans ce domaine est aujourd'hui au stade de la recherche scientifique. A terme, entre 2020 et 2030, une quote-part allant jusqu'à 30% de biocarburants pourra être utilisée dans l'aviation civile. Le bilan CO2 sera « ... beaucoup plus intéressant qu'avec le pétrole, et ce sera aussi intéressant pour d'autres émissions polluantes, notamment pour les particules de suie ». Voir : EUROPOLITIQUE environnement n° 770, juin 2009, p. 16

<sup>28</sup> « Programme gouvernemental annexé à la déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier Ministre », page 52

<sup>29</sup> Voir, à ce titre, le point 14) b) « 3 » figurant au chapitre IV de la directive. Cette disposition a fait l'objet d'une transposition à l'article 17 du projet de loi.

### **Autres remarques et recommandations**

Les problèmes relatifs à la distorsion de la concurrence sont énoncés à plusieurs reprises au niveau de l'exposé des motifs de la directive (voir *supra*). Par ailleurs, le point 20 de la directive 2008/101/CE précise que la Commission réexaminera son application au plus tard au 1<sup>er</sup> décembre 2014. Après avoir énoncé ce principe général, la directive énumère onze points majeurs dont la Commission tiendra compte<sup>30</sup> au cours de ce réexamen, parmi lesquels figurent les implications et les incidences de la directive sur le fonctionnement général du système communautaire d'échange de quotas d'émission, le fonctionnement du marché des quotas, etc. A cet égard, la Chambre de Commerce invite les autorités luxembourgeoises à faire preuve d'esprit analytique et critique et de communiquer, à la Commission et en temps utile, toutes les réserves, griefs et difficultés identifiés soit par les administrations concernées, soit en faisant suivre les doléances mises en avant par les exploitants d'aéronefs luxembourgeois, et ce afin de contribuer à améliorer le cadre communautaire, eu égard aux développements internationaux en matière de régulation des émissions de GES dues à l'aviation, voire en réponse aux implications pratiques de la directive sur les activités au Luxembourg.

Les coûts auxquels seront confrontés les exploitants d'aéronefs sont difficilement chiffrables, voire imprévisibles, à ce stade. De surcroît, nul ne sait raisonnablement prédire l'effet sur le prix du marché d'une tonne de CO<sub>2</sub> qui résultera de l'inclusion de l'aviation internationale dans le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Ainsi, la Chambre de Commerce propose une démarche proactive de suivi des effets de la transposition avec les acteurs luxembourgeois concernés, ainsi qu'un système d'échange d'information et de *reporting* avec les compagnies ne revêtant pas un coût financier et un fardeau administratif exagérés pour elles. La Chambre de Commerce ne partage pas l'avis de la Commission européenne, occasionnellement évoqué<sup>31</sup>, que les exploitants d'aéronefs pourraient simplement faire passer leurs coûts additionnels, résultant notamment de la nécessité d'acheter des quotas d'émission de GES sur le marché, à leurs clients. En effet, il convient de prendre en compte la forte élasticité-prix de la demande dans l'aviation<sup>32</sup>, ainsi que le fait que la concurrence non-européenne ne sera probablement pas soumise à un coût analogue, tout au moins à moyen terme.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver la technique quant à la forme de transposition de la directive 2008/101/CE, bien qu'elle déplore au fond l'opportunité, voire l'intérêt à ce stade d'une telle initiative communautaire isolée, en dehors du contexte international, et sous réserve de la prise en considération des observations formulées ci-dessus.

WMR/SDE

---

<sup>30</sup> Il ne s'agit pas d'une énumération exhaustive, ce qui est matérialisé par l'emploi du terme « notamment » qui précède cette énumération (« in particular to » dans la version anglaise de la directive)

<sup>31</sup> Voir, par exemple,

[http://www.delcan.ec.europa.eu/fr/press\\_and\\_information/press\\_releases/2006/06PR043.shtml](http://www.delcan.ec.europa.eu/fr/press_and_information/press_releases/2006/06PR043.shtml) ou <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/506&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

<sup>32</sup> Voir, par exemple, l'entretien d'EUROPOLITIQUE environnement avec Le Thi Mai, « General Manager Environment » de l'AEA (« Associations des compagnies aériennes européennes »), EUROPOLITIQUE n° 770, juin 2009, p. 22