

Objet: Projet de loi (a) relative aux émissions industrielles et (b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 9 mai 2003 portant application de la directive 2001/80/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 4 juin 2001 portant

- **application de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations**
- **modification du règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés.**

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 19 décembre 1989 relatif aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane.

Projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2002 concernant l'incinération des déchets. (4083MST)

*Saisine : Ministère du Développement durable et des Infrastructures
(15 janvier 2013)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis transpose en droit national la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, dénommée « *Industrial Emissions Directive* », ou encore « **directive IED** ». La directive IED remplace la directive 2008/1/CE relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, connue sous le nom de « directive IPPC ». La directive IPPC avait été transposée en droit national dans le cadre de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, ci-après la « loi commodo/incommodo » ou encore la « loi du 10 juin 1999 ». Le projet de loi sous avis a donc pour double objectif de **confectionner une loi à part entière relative aux émissions industrielles**, à travers les articles 1 à 69 du projet de loi sous avis, et de **modifier en conséquence plusieurs articles de la loi commodo/incommodo**, à travers l'article 70 du texte avisé.

Chemin faisant, **quatre règlements grand-ducaux**, dont les dispositions sont modernisées et regroupées au sein de la directive IED, n'ont plus de raison d'être et sont **abrogés**, à savoir :

- Le règlement grand-ducal modifié du 4 juin 2001 portant (i) application de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des **émissions de composés organiques volatils** dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations et (ii) modification du règlement grand-ducal modifié du 16 juillet 1999 portant nomenclature et classification des établissements classés ;
- Le règlement grand-ducal du 19 décembre 1989 relatif aux **déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane** ;

- Le règlement grand-ducal du 19 décembre 1989 relatif aux **déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane**, qui avait initialement transposé trois directives¹ elles-mêmes abrogées par la directive IED ;
- Le règlement grand-ducal modifié du 9 mai 2003 portant application de la directive 2001/80/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la **limitation des émissions** de certains polluants dans l'atmosphère **en provenance des grandes installations de combustion**.

Les considérations de la directive IED relatives aux émissions de composés organiques volatils et en provenance de grandes installations de combustion, tout comme celles relatives aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, sont de nature principalement technique. Elles sont transposées fidèlement en droit national par les quatre projets de règlement grand-ducaux et le projet de loi sous avis et n'apportent pas de commentaire particulier de la Chambre de Commerce.

Le présent avis se concentre donc principalement sur certaines dispositions non-techniques de transposition de la directive IED dans le projet de loi sous avis, pour lesquelles le législateur a de la marge de manœuvre et qui, aux yeux de la Chambre de Commerce, peuvent et doivent être améliorées.

* * *

Résumé

Sur le plan communautaire, jusqu'à ce jour les installations industrielles les plus polluantes étaient régies par la directive relative à la prévention et à la réduction intégrées des pollutions, la directive IPPC. Ce texte sera remplacé à partir du 6 janvier 2014 par les dispositions de la directive 2010/75/UE sur les émissions industrielles, la directive IED, que les Etats membres doivent transposer en droit national avant le 7 janvier 2013.

Tout en conservant les principes directeurs de la directive dite IPPC, la directive IED comporte des modifications importantes qui entraînent de nouvelles obligations pour les exploitants d'installations industrielles concernés, soit environ 25 exploitants au Luxembourg². Ces nouvelles obligations découlent principalement de l'application, dorénavant obligatoire, des meilleures techniques disponibles (MTD) et des valeurs limites d'émission qui leur sont associées.

Les directives européennes en matière d'émissions industrielles sont fondées sur le recours aux MTD à un coût économiquement acceptable. La directive IPPC avait renforcé ce fondement en fixant les MTD comme objectif à atteindre et en prévoyant, en parallèle, la mise à disposition de dossiers techniques à destination d'exploitants d'installations concernées par les MTD, les « dossiers BREF ». Les dossiers BREF sont élaborés au niveau européen, depuis la directive IPPC, par différents groupes techniques sectoriels et sont révisés régulièrement (la dernière révision datant de mars 2012). Jusqu'à présent, les dossiers BREF n'avaient pas de valeur réglementaire, ce qui change avec la nouvelle directive IED.

¹ A savoir : (1) la directive 78/176/CEE relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, (2) la directive 82/883/CEE relative aux modalités de surveillance et de contrôle des milieux concernés par les rejets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, (3) la directive 92/112/CEE fixant les modalités d'harmonisation des programmes de réduction, en vue de sa suppression, de la pollution provoquée par les déchets de l'industrie du dioxyde de titane.

² Source : entretiens avec la FEDIL.

Dans cette nouvelle donne européenne, les prescriptions des installations existantes devront, à l'avenir, être revues dans un délai maximum de 4 ans après publication des conclusions des dossiers BREF. Les exploitants qui ne pourront s'y conformer et, en particulier, qui ne pourront respecter les valeurs limites d'émission qui en découlent devront cesser leur activité. Des dérogations à la cessation d'activité seront toujours possibles à condition que les exploitants concernés démontrent, dans une étude technico-économique, que les niveaux d'émission associés aux MTD entraînent une hausse des coûts disproportionnée au regard des avantages pour l'environnement. Enfin, la possibilité de participation du public dans le processus d'octroi d'autorisations (et de dérogations), déjà prévue par la directive IPPC, est accrue aux termes de la directive IED.

Le présent avis se concentre principalement sur certaines dispositions d'ordre non-technique de transposition en droit national de la directive IED, pour lesquelles le législateur a de la marge de manœuvre et qui, aux yeux de la Chambre de Commerce, peuvent et doivent être améliorées. Le tableau ci-après résume le positionnement de la Chambre de Commerce à l'égard du projet de loi sous avis.

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	-
Impact financier sur les entreprises	--
Transposition de la directive	--
Simplification administrative	+
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	-

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

A plusieurs reprises, la Chambre de Commerce constate que le principe de la « directive, rien que la directive » n'a pas été respecté lors de l'exercice de transposition de la directive IED en droit national à travers le projet de loi avisé. Par exemple, en matière de MTD, le législateur luxembourgeois laisse la porte ouverte à une possibilité de fixer des conditions d'autorisation plus sévères que celles édictées par la directive IED, ce qui nuit à la compétitivité des entreprises luxembourgeoises par rapport à leurs pairs européens. Ou encore, certaines possibilités de dérogation aux valeurs limites d'émission dans l'atmosphère, prévues dans certains cas par la directive IED, ne sont pas reprises en droit national, ce qu'il convient de rectifier. Pour ces raisons, l'impact du projet de loi sous avis sur la compétitivité des entreprises luxembourgeoises est jugé négatif par la Chambre de Commerce. Or, cet impact négatif risque de l'emporter sur l'impact potentiellement bénéfique de la directive IED d'un point de vue environnemental et, pour cette raison, l'impact sur le développement durable est également jugé négatif par la Chambre de Commerce.

En matière de simplification administrative, la Chambre de Commerce salue la future possibilité de soumettre des demandes d'autorisation de manière électronique, ainsi que l'extension de la procédure d'autorisation échelonnée à toutes les catégories de bâtiments. L'harmonisation des MTD au niveau européen constitue également une avancée de la part de la Commission européenne, qu'il ne faut pas compromettre au niveau national en prévoyant la possibilité d'y déroger pour des mesures plus sévères (voir *supra*). Cependant, plusieurs modalités et délais de mise en conformité avec la loi restent à préciser dans le projet de loi sous avis, ceci afin de lever toute incertitude juridique. Qui plus est, des

harmonisations avec la loi commodo/incommodo sont encore possibles, par exemple en matière de définition précise des « meilleures techniques disponibles » (également à mieux définir dans la loi commodo/incommodo), ou encore en matière de modalités à suivre en cas de cessation d'activité (qui pour l'instant divergent entre le projet de loi avisé et la loi commodo/incommodo).

Hormis les considérations de la Chambre de Commerce afférentes au principe de « directive, rien que la directive » (voir ci-dessus), le projet de loi avisé consiste en un exercice de transposition relativement fidèle de la directive IED. La Chambre de Commerce n'a donc pas de commentaire de fond majeur à articuler. Néanmoins, la Chambre de Commerce profite de cet avis pour appeler à ce que les futures décisions d'autorisation faisant l'objet d'une participation du public soient basées uniquement sur les faits, et non sur des considérations d'ordre politique. De plus la Chambre de Commerce déplore l'imposition, par la Commission européenne, de son système d'audit environnemental EMAS, tout comme elle déplore le retrait, par la Commission européenne, des boues d'épuration séchées dans la liste des produits considérés comme « biomasse ». Dans ces deux cas de figure, la Chambre de Commerce appelle les autorités nationales à rester pragmatiques dans leurs futures mises en application des dispositions de la directive IED.

Une fois les questions de simplification administrative et de fond adressées dans le commentaire général, la Chambre de Commerce procède à un commentaire des articles. Celui-ci se concentre sur les questions de forme liées à la transposition de la directive IED dans le projet de loi avisé, ainsi que sur un rappel succinct des points importants de fond tels qu'explicités plus en détails dans le commentaire général.

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

* * *

Considérations générales

(1) Considérations quant aux aspects de simplification administrative du projet de loi

1.1. **E-commodo et procédures d'autorisation échelonnées : des avancées à concrétiser**

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que l'article 7 de la loi commodo/incommodo est modifié afin d'y introduire, pour la première fois en matière d'autorisations d'exploitation au Grand-Duché, la possibilité de **soumettre des demandes d'autorisations de manière électronique**. En effet, selon l'article 70 (13) du projet de loi avisé, les demandes d'autorisation peuvent également « être introduites auprès des administrations compétentes par voie informatique ». Même si un règlement grand-ducal doit encore fixer la mise en place de procédures adéquates, c'est un premier pas dans la bonne direction vers des pratiques d'e-commodo comme le demandent depuis plusieurs années la Chambre de Commerce et ses ressortissants³.

³ Voir par exemple, un rappel des demandes de la Chambre de Commerce en matière d'e-commodo dans son bulletin économique « Actualité & tendances » n°13 de « Bilan à mi-parcours de la législature 2009-2014 », p. 36 au sujet d'un *workflow* électronique entre administrations compétentes.

La Chambre de Commerce constate également avec satisfaction que le contenu de l'article 5 de la loi commodo/incommodo est modifié, à travers l'article 70 (6) du projet de loi sous avis, afin de généraliser la **possibilité d'autorisations échelonnées à toutes les catégories de bâtiments**, et non plus aux seuls bâtiments à caractère administratif et/ou commercial, ce qu'il convient de saluer.

Néanmoins, des améliorations sont encore possibles. Notamment, la Chambre de Commerce rappelle que, jusqu'à présent, aussi longtemps qu'une autorisation d'exploitation n'est pas délivrée à un opérateur donné, seuls des travaux d'excavation et/ou de démolition (et non de construction) peuvent être entrepris en attendant la double remise d'une autorisation d'exploitation, suivie d'une autorisation de construction. La Chambre de Commerce rappelle, qu'à l'avenir, dans l'attente de ces deux autorisations, des travaux de construction devraient pouvoir être entrepris à l'initiative des exploitants. Ceux-ci devraient pouvoir entreprendre de tels travaux de construction en attendant la délivrance de leurs autorisations en toute connaissance de cause, c'est-à-dire en tenant compte de l'éventualité d'un refus de délivrance d'une autorisation donnée par une administration (ou la délivrance d'une autorisation sous certaines conditions), pouvant signifier la démolition de l'entièreté ou d'une partie d'une construction déjà édifiée dans l'attente de ladite autorisation donnée.

1.2. La définition du concept de meilleures techniques disponibles : les avancées de la directive IED à ne pas compromettre

Selon la directive IED, une autorisation doit définir toutes les mesures nécessaires pour garantir un niveau élevé de protection de l'environnement dans son ensemble à un coût économiquement acceptable et pour garantir que l'installation soit exploitée conformément aux principes généraux des obligations fondamentales de l'exploitant. L'autorisation doit fixer des valeurs limites d'émission de substances polluantes ou des paramètres ou mesures techniques équivalents, et doit prévoir des dispositions appropriées pour assurer la protection du sol et des eaux souterraines, ainsi que des dispositions en matière de surveillance. Les conditions d'autorisation sont à définir sur la base des **meilleures techniques disponibles**, ou « MTD ».

Afin de limiter les déséquilibres et les distorsions de la concurrence dans l'Union européenne, la directive IED prévoit que des documents de référence sur les MTD à appliquer, soit les dossiers BREF, soient élaborés, révisés et, le cas échéant, mis à jour par la Commission européenne. Leur contenu a dorénavant valeur réglementaire pour les Etats membres. La Chambre de Commerce salue cette initiative de tentative d'harmonisation du concept de MTD à travers les Etats membres, qui permet de lever l'incertitude juridique planant dans certains pays de l'Union européenne, dont le Luxembourg⁴.

Néanmoins, il est à noter que la directive IED accorde aux autorités nationales une certaine souplesse dans la définition de MTD puisque les Etats membres peuvent :

- Selon l'exposé de des motifs de la directive IED⁵, fixer des **limites d'émission s'écartant des niveaux d'émission associés aux MTD** en termes de valeurs, de périodes et de conditions de référence appliquées, pour autant qu'il soit démontré, au moyen des résultats de la surveillance des émissions, que celles-ci n'ont pas

⁴ En effet, en l'absence de définition concrète de « meilleures techniques disponibles » au Luxembourg, chaque dossier de demande d'autorisation peut se voir imposé des MTD issues, une fois d'un pays donné, une autre fois d'un autre pays donné, ce qui crée une insécurité juridique certaine dans le chef des exploitants.

⁵ Source : Directive IED, p. 19 et exposé des motifs, p. 4.

dépassé les niveaux d'émission associés aux MTD de référence de la Commission européenne ; ou encore

- Selon l'article 14 (4) et (5) de la directive IED⁶, fixer **des conditions d'autorisation plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des MTD** telles que décrites dans les conclusions de référence tirées par la Commission européenne sur les MTD, sous certaines conditions⁷ ; ou encore
- Selon l'article 15 (5) de la directive IED, accorder des dérogations aux MTD en cas **d'expérimentation à des fins d'utilisation de techniques émergentes.**

En transposant les dispositions de l'article 14 (4) et (5) de la directive IED⁸, le législateur laisse la porte ouverte à une possibilité de fixer des conditions d'autorisation plus sévères que celles décidées par la Commission européenne. Afin de ne pas ajouter à l'incertitude inhérente au dossier et afin de rester en ligne avec les normes qui seront appliquées dans la plupart des autres Etats membres (qui suivront les références édictées par la Commission), **la Chambre de Commerce appelle à ce que toute référence à une telle possibilité soit retirée du texte avisé.** Nos entreprises industrielles doivent être mises sur un pied d'égalité avec leurs concurrents européens et de telles distorsions de concurrence doivent être absolument évitées. Un risque réel de délocalisation des installations existe, dans un contexte économique des plus difficiles, et il convient de le minimiser plutôt que de l'amplifier.

De plus, le fait que des dérogations aux MTD puissent être accordées dans les Etats membres pour l'expérimentation de techniques émergentes est une initiative positive de la directive IED à saluer. Malheureusement, cette même directive impose un délai maximum de neuf fois, repris dans l'article 16 (5) du projet de loi sous avis, pour l'expérimentation de techniques émergentes par un exploitant donné. Ce délai de neuf fois est résolument trop court aux yeux de la Chambre de Commerce. Il laisse à penser que l'exploration de techniques émergentes par les sociétés concernées n'aura pas lieu.

1.3. Davantage d'harmonisations avec la loi commodo/incommodo à opérer

Concernant les **MTD**, la Chambre de Commerce rappelle, que si la notion de MTD en matière de valeurs limites d'émission sera, en théorie et à l'avenir, clairement définie, les notions de « MTD environnementale » et de « MTD en matière de protection des personnes » au sens de l'article 2 (9) et (10) de la loi commodo/incommodo⁹ demeurent, pour l'instant, inchangées (et vagues). Pour plus de consistance avec la future notion de MTD au sens de la directive IED et afin de lever le flou juridique de la loi commodo / incommodo en la matière, la Chambre de Commerce appelle à ce que cette double **notion de MTD environnementale et en matière de protection des personnes soit également précisée** dans le projet de loi sous avis ou dans un projet de règlement grand-ducal futur.

⁶ Source : Directive IED, article 14 (4) et (5), p. 29 - « Sans préjudice de l'article 18, l'autorité compétente *peut* fixer des conditions d'autorisation plus sévères que celles pouvant être atteintes par l'utilisation des MTD (...) ». Soulignage ajouté par la Chambre de Commerce.

⁷ Les MTD plus strictes doivent être déterminées en accordant une attention particulière aux critères énumérés à l'annexe III et aux exigences de l'article 15 de la directive IED.

⁸ Dans l'article 15 du projet de loi avisé.

⁹ Selon l'article 2 (9) de la loi commodo/incommodo, les « MTD en matière environnementale » sont définies comme « le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer en principe la base des valeurs limites d'émission visant à éviter et, lorsque cela s'avère impossible, à réduire de manière générale les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble », avec renvoi à l'annexe II de la loi du 10 juin 1999 pour quelque guidance (insuffisante) à ce sujet. Selon l'article 2 (10) de cette même loi, les « MTD en matière de protection des personnes » sont définies comme « le stade de développement le plus efficace et avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer en principe la base pour éviter et, lorsque cela s'avère impossible, pour réduire de manière générale les risques pour la sécurité du public et du voisinage en général ainsi que pour la sécurité, l'hygiène et la santé sur le lieu de travail, pour la salubrité et l'ergonomie », avec renvoi à la même annexe II de la dite loi pour quelque guidance (insuffisante) à ce sujet.

Concernant la **cessation d'activité**, les paragraphes (3) et (4) de l'article 21 du projet de loi avisé fixent les modalités à suivre en cas de cessation d'activité : évaluation des niveaux de contamination du sol et/ou des eaux souterraines, changements constatés par rapport à l'état initial du sol et/ou eaux souterraines tel que décrit dans un rapport de base, remise du site en l'état, notamment. La Chambre de Commerce constate que les dispositions de l'article 13 (8) de la loi du 10 juin 1999, stipulant les conditions de déclaration de cessation d'activité, demeurent inchangées¹⁰. Or, cet article de la loi commodo/incommodo prévoit également une procédure de remise en l'état de sites en cas de cessation d'activité. La Chambre de Commerce appelle donc à ce que les **modalités de cessation d'activité de la loi commodo / incommodo soient harmonisées avec celles du projet de loi avisé**, pour des raisons de cohérence et de simplification administrative évidentes.

1.4. Plusieurs modalités et délais de mise en conformité avec la loi restant à préciser

En ligne avec les dispositions de la directive IED, l'article 21 (1) et (2) du texte avisé prévoit la rédaction d'un **rapport de base** avant la mise en service d'une installation ou avant la première actualisation d'une autorisation, dans certains cas de figure. La Chambre de Commerce appelle à ce que davantage de précisions soient insérées dans le projet de loi avisé afin de clarifier les attentes concernant ce rapport de base.

Notamment, la Chambre de Commerce aurait aimé savoir de combien de temps disposent les entreprises pour la rédaction de leur rapport de base avant la mise en service d'une installation requérant la rédaction d'un rapport de base ou avant l'actualisation d'une autorisation délivrée pour une installation requérant un tel rapport. En effet, la rédaction d'un rapport de base représente une tâche additionnelle conséquente à réaliser par les ressortissants de la Chambre de Commerce et davantage d'indications quant au *timing* précis de réalisation de celui-ci réduiraient considérablement l'incertitude inhérente liée à la rédaction d'un tel rapport. De plus, les modalités pour la réalisation dudit rapport de base (consultation d'un organisme agréé, plan de travail à valider par l'administration, autres ?) ne sont pas précisées dans le projet de loi avisé, ce à quoi il convient de remédier.

Concernant les **MTD**, la Chambre de Commerce constate que ni la directive IED, ni le projet de loi sous avis ne prévoit de **délai de mise en conformité avec les MTD**, qu'elles se basent sur les décisions futures de la Commission européenne ou sur des conditions d'autorisation plus sévères (voir davantage de considérations à ce sujet en section 1.2 *supra*). Il s'agit là d'une source d'incertitude additionnelle pour les exploitants concernés qui doit être levée dans le projet de loi sous avis.

En outre, pour des raisons de sécurité juridique évidentes en matière d'**inspections environnementales périodiques** (voir également section 2.3 *infra* à ce sujet), la Chambre de Commerce demande que le nombre et la nature exactes de « critères » sur lesquels l'administration compétente, l'Administration de l'environnement, se base pour évaluer les risques environnementaux (et la fréquence des contrôles afférente) soient définis clairement dans l'article 22 (4) du projet de loi avisé. Plus particulièrement, le terme « au moins trois critères suivants » doit premièrement être remplacé par un nombre précis. Deuxièmement, les critères ainsi dénombrés de manière précise doivent eux-mêmes tous être clairement définis dans l'article 22 (4) du projet de loi sous avis, afin de lever toute insécurité juridique concernant l'évaluation des risques environnementaux et la fréquence des contrôles

¹⁰ En effet, l'article 70 de la loi sous avis, censé mettre à jour la loi commodo/incommodo sur base du projet de loi avisé, demeure silencieux par rapport aux dispositions de l'article 13 (8) de la loi du 10 juin 1999.

afférente (voir davantage de considérations générales de fond quant aux critères d'évaluation des risques environnementaux dans la section 2.3 *infra*).

Toujours en matière d'inspections environnementales périodiques, à la lecture de l'article 22 (2), il n'apparaît pas clairement à qui incombe la responsabilité de rédiger un plan d'inspection environnementale (exploitant, communes, administration ?). La Chambre de Commerce demande à ce que cette responsabilité soit précisée et, le cas échéant, à la mise en place d'un délai raisonnable pour la réalisation de ce plan.

De manière générale, la Chambre de Commerce demande à ce qu'un **programme de mise en conformité avec les dispositions du projet de loi avisé** soit articulé et clairement communiqué aux entreprises concernées par la nouvelle loi.

(2) Considérations quant au contenu et au fond du projet de loi

2.1. Pour un processus de participation du public dépolitisé

Au regard des nuisances potentiellement plus élevées découlant de l'exploitation d'une installation industrielle concernée par la directive IED, ainsi que dans l'esprit de la convention d'Arhus sur l'accès à l'information, **une participation et une information accrues du public** sont prévues lors de la délivrance d'autorisations. A cet égard, les dispositions de droit commun inscrites dans la loi commodo/incommodo du 10 juin 1999, ainsi que celles issues de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès à l'information des Etats membres frontaliers et de leur public, restent d'application à travers la transposition du contenu des articles 24 à 26 et de l'annexe IV de la directive IED dans l'article 23 du projet de loi avisé.

La transposition des dispositions de la directive IED dans le texte avisé apparaît fidèle et n'apporte pas de commentaire particulier de la part de la Chambre de Commerce. Néanmoins, il doit être garanti que les décisions futures prises par les autorités compétentes suite à la procédure d'information et de participation du public se basent strictement sur des faits et non sur des considérations d'ordre politique.

2.2. Une possibilité de dérogation aux seuils d'émission maxima à rajouter

La directive IED prévoit que les conditions d'autorisation soient assorties, d'une part, de mesures adéquates afin de prévenir les émissions dans le sol et les eaux souterraines et, d'autre part, d'une surveillance régulière desdites mesures afin d'éviter les fuites et rejets dans l'atmosphère, ou encore les incidents ou les accidents survenant au cours de l'utilisation d'équipements ou d'activités de stockage.

Concernant la surveillance de la qualité du sol et/ou des eaux souterraines, un rapport de base de l'état de ceux-ci doit être établi et des contrôles réguliers de l'évolution de la qualité du sol et des eaux sont prévus, n'appelant pas de commentaire particulier de la Chambre de Commerce si ce n'est un besoin accru de précisions quant aux délais et modalités de rédaction dudit rapport de base (voir commentaire général, section 1.4 *supra*).

Concernant la qualité de l'atmosphère, des valeurs limites d'émission plus strictes sont fixées au niveau de l'Union européenne pour certaines catégories de grandes installations de combustion et de polluants, moyennant exceptions et possibilités de

déroptions, telles que prévues par la directive IED. Dans ce contexte, il est à noter que l'article 30 (6) de la directive IED prévoit la possibilité (mais non l'obligation) pour les Etats membres d'accorder une **dérogation** concernant l'obligation de respecter certaines valeurs limites d'émission prévues pour certaines installations de combustion¹¹ en cas d'interruption soudaine d'approvisionnement en gaz, sous certaines conditions¹². La Chambre de Commerce constate que **cette dérogation facultative manque à l'article 27 du projet de loi avisé et demande à ce qu'elle soit rajoutée.**

2.3. Une imposition arbitraire du système communautaire de management environnemental et d'audit, EMAS

En vertu du principe du pollueur-payeur, la portée de la pollution du sol ou des eaux souterraines causée par un exploitant donné est évaluée en fin d'activité. Celle-ci peut déclencher, le cas échéant, une obligation de remise de site en l'état initial tel que décrit dans le rapport de base précité. De plus, afin de garantir une mise en œuvre et un contrôle de l'application efficaces de la directive IED, un système d'inspections environnementales périodiques est prévu. Pour ce faire, l'administration compétente, l'Administration de l'environnement, prévoit des programmes d'inspections des exploitants dont la fréquence dépend d'une **évaluation systématique des risques environnementaux** que présente chaque exploitant. Selon l'article 22 du projet de loi avisé, qui transpose fidèlement l'article 23 de la directive IED, l'évaluation des risques environnementaux par l'administration se fonde « *au moins sur les trois critères suivants* » :

- Les incidences potentielles et réelles des installations concernées sur la santé humaine et l'environnement, compte tenu des niveaux et des types d'émissions, de la sensibilité de l'environnement local et des risques d'accident ;
- Les résultats en matière de respect des conditions d'autorisation ; et
- La participation de l'exploitant au système de management environnemental et d'audit de l'Union, conformément au règlement (CE) n°1221/2009 permettant la participation volontaire des organisations à **un système communautaire de management environnemental et d'audit**, dit « **EMAS** ».

Mise à part la nécessité de lever l'insécurité juridique de l'article 22 (4) liée à la possibilité pour les administrations de recourir à « au moins » trois critères d'évaluation des risques environnementaux (voir davantage de considérations à ce sujet en section 1.4 *supra*), la Chambre de Commerce déplore le fait que la Commission européenne impose, à travers la directive IED, son propre système de management environnemental et d'audit, EMAS, comme critère-clé d'évaluation et de minimisation des risques environnementaux. *A contrario*, les autres systèmes environnementaux d'envergure internationale, comme les systèmes certifiés ISO 14001 auxquels les ressortissants de la Chambre de Commerce ont majoritairement recours, présentent davantage de risques aux yeux de la directive IED. Ils conduisent donc à des fréquences d'inspections plus élevées.

Face à l'imposition arbitraire de ses propres normes par la Commission européenne, **la Chambre de Commerce appelle à ce que les autorités compétentes fassent preuve d'un certain pragmatisme dans leurs futures évaluations des risques environnementaux et des fréquences de contrôles afférentes.** Comme la Commission

¹¹ Telles que définies par l'article 28 de la directive IED et par l'article 25 du projet de loi avisé.

¹² Source : Directive IED, article 30 (6), p. 35 : « *Dans le cas où une installation de combustion qui n'utilise que du combustible gazeux doit exceptionnellement avoir recours à d'autres combustibles en raison d'une interruption soudaine de l'approvisionnement en gaz et doit de ce fait être équipée d'un dispositif d'épuration des gaz résiduels. Une telle dérogation est accordée pour une période ne dépassant pas dix jours, sauf s'il existe une nécessité impérieuse de maintenir l'approvisionnement énergétique.* ».

européenne le reconnaît elle-même¹³, les systèmes EMAS et ISO 14001 partagent les mêmes objectifs de management environnemental. Cependant, les coûts et les procédures administratives pour passer d'un système ISO 14001 à un système EMAS sont, contrairement aux dires de la Commission¹⁴, lourdes et conséquentes, surtout pour les PME.

2.4. Un retrait malvenu des boues d'épuration séchées de la liste des produits considérés comme étant de la biomasse

La Chambre de Commerce note que les boues d'épuration séchées ne figurent plus dans la liste des produits considérés comme étant de la biomasse, tant dans la directive IED quand dans le texte avisé. La Chambre de Commerce comprend que ce retrait est dû au fait que, dorénavant, seuls (mais encore) 90% des boues d'épuration sont considérées comme biomasse par la Commission européenne, contrairement à 100% de celles-ci par le passé.

La Chambre de Commerce regrette que, sur cette base, les boues d'épuration aient été retirées de la liste des produits considérés comme biomasse. Une telle omission pose problème en pratique car, au Luxembourg, certains ressortissants de la Chambre de Commerce ont lancé, avec le concours du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur, plusieurs initiatives **visant à étendre la pratique de combustion de boues d'épuration séchées considérées comme biomasse dans l'intérêt du développement durable et de la production d'énergies renouvelables au niveau national**¹⁵, initiatives dont les termes vont devoir être révisés suite à la transposition de la directive IED. Dans de telles conditions, la Chambre de Commerce appelle les autorités nationales à rester pragmatiques dans leurs futurs efforts de remise en conformité avec les nouvelles dispositions de la directive IED relative aux produits considérés comme étant de la biomasse.

Commentaire des articles

Les questions de simplification administrative et de fond étant adressées dans le commentaire général, le commentaire des articles se concentre sur les questions de forme liées à la transposition de la directive IED dans le projet de loi avisé, ainsi que sur un rappel succinct des points importants de fond tels qu'explicités plus en détails dans le commentaire général.

Article 14 - Documents de référence de MTD et échange d'informations

Selon les dispositions de l'article 14, dans l'attente d'une décision de la Commission européenne concernant les futures MTD à appliquer par les Etats membres, « *les conclusions sur les MTD issues des documents de référence MTD adoptés par la Commission avant le 6 janvier 2011 [date d'entrée en vigueur de la directive IED] s'appliquent* ».

¹³ Voir document de comparaison EMAS/ISO14001 rédigé par la Commission européenne sur : http://ec.europa.eu/environment/emas/pdf/factsheet/fs_iso_en.pdf.

¹⁴ Source : Ibid, p. 1 – « *The adoption of ISO 14011 as the management system element of EMAS allows your organisation to easily progress from ISO 14001 to EMAS without duplicating efforts* ».

¹⁵ Voir, par exemple, un article dédié à l'entreprise CIMALUX sur ce lien : <http://www.gemengen.lu/2011/05/09/vers-une-demarche-rse-integree/?cat=52>.

La Chambre de Commerce comprend que ces « conditions » sont celles énumérées dans l'Annexe III de la directive IED, soit l'Annexe III du projet de loi avisé et, par extension, également la nouvelle Annexe III de la loi commodo/incommodo. En effet, selon l'article 14 (6) de la directive IED, lorsqu'une installation n'est couverte par aucune conclusion sur les MTD, ce qui est le cas jusqu'à nouvel ordre, les conditions d'autorisation sur base des MTD sont fixées en accordant une attention particulière aux critères figurant à l'Annexe III de la même directive IED¹⁶.

Afin de lever toute incertitude quant aux critères de MTD à appliquer en attendant les futures décisions de la Commission européenne, la Chambre de Commerce demande à ce qu'une **référence explicite aux critères MTD énoncés à l'Annexe III de la directive IED** (et du projet de texte sous avis) soit opérée dans le texte de loi avisé.

Article 15 - Conditions d'autorisation

Comme expliqué dans les considérations générales (voir section 1.2 ci-dessus), la Chambre de Commerce appelle à ce que toute référence à une possibilité de fixer des conditions d'autorisation plus sévères sur base des MTD édictées par la Commission européenne à l'avenir soit retirée de l'article 15 (4) et (5).

Article 16 - Valeurs limites d'émission, paramètres et mesures techniques équivalentes

Comme expliqué dans les considérations générales (voir section 1.2 ci-dessus), la Chambre de Commerce est d'avis qu'un délai maximum de neuf fois pour expérimenter des « techniques émergente » est résolument trop court. Il laisse à penser que l'exploration de techniques émergentes par les sociétés concernées n'aura pas lieu.

Article 21 - Fermeture du site

Comme expliqué dans le commentaire général (voir section 1.4 ci-dessus), davantage de précisions quant aux délais et modalités de soumission des rapports de base sont à préciser dans l'article 21 (1) et (2) du projet de loi avisé. De plus, la Chambre de Commerce attire l'attention des lecteurs sur le fait que la date arrêtée au 7 janvier 2013 de l'article 21 avant (i) la mise en service d'une installation requérant la rédaction d'un rapport de base et/ou (ii) l'actualisation d'une autorisation délivrée pour une installation requérant un tel rapport est déjà passée alors que la loi n'a encore été ni votée ni publiée.

Enfin, comme mentionné dans le commentaire général (voir section 1.3 ci-dessus), les modalités à suivre en cas de cessation d'activité telles que détaillées dans l'article 21 (3) et (4) du projet de loi avisé doivent encore être harmonisées avec les dispositions de l'article 13 (8) de la loi commodo/incommodo stipulant les conditions de déclaration de cessation d'activité.

¹⁶ Les critères MTD énumérés dans l'Annexe III de la directive (et du présent projet de loi) sont les suivants : 1. Utilisation de techniques produisant peu de déchets; 2. utilisation de substances moins dangereuses; 3. développement des techniques de récupération et de recyclage des substances émises et utilisées dans le procédé et des déchets, le cas échéant; 4. procédés, équipements ou modes d'exploitation comparables qui ont été expérimentés avec succès à une échelle industrielle; 5. progrès techniques et évolution des connaissances scientifiques; 6. nature, effets et volume des émissions concernées; 7. dates de mise en service des installations nouvelles ou existantes; 8. délai nécessaire à la mise en place de la meilleure technique disponible; 9. consommation et nature des matières premières (y compris l'eau) utilisées dans le procédé et efficacité énergétique; 10. nécessité de prévenir ou de réduire à un minimum l'impact global des émissions sur l'environnement et des risques qui en résultent pour ce dernier; 11. nécessité de prévenir les accidents et d'en réduire les conséquences sur l'environnement; 12. informations publiées par des organisations internationales publiques. En somme, ces critères ne changent pas fondamentalement des critères déjà énumérés dans l'annexe II (nouvelle annexe III) de la loi commodo / incommodo concernant les MTD environnementale et en matière de protection des personnes.

Article 22 - Inspections environnementales

Comme mentionné dans le commentaire général (voir section 1.4 ci-dessus), la responsabilité de rédiger un plan d'inspection environnementale doit être précisée dans l'article 22 (2) (exploitant, communes, administration ?). De plus, un délai raisonnable pour la réalisation de ce plan doit être indiqué et un nombre précis de critères d'évaluation des risques environnementaux (et de fréquence des contrôles afférentes) doit être arrêté de manière définitive à l'article 22 (4) afin de lever toute insécurité juridique dans le chef des exploitants.

Article 27 - Valeurs limites d'émission

Comme mentionné dans le commentaire général (voir section 2.2 ci-dessus), la Chambre de Commerce appelle à ce que la dérogation facultative concernant l'obligation de respecter certaines valeurs limites d'émission prévues pour certaines installations de combustion en cas d'interruption soudaine d'approvisionnement en gaz soit rajoutée au texte de l'article 27.

Article 44 - Autorisation de modification des conditions d'exploitation

Dans le paragraphe (1) de cet article, une référence doit être faite à « l'article 43, paragraphes 1, 2 et 3 » du texte de loi et non à l' « article 44, paragraphes 1, 2 et 3 » de celui-ci.

Article 55 - Définitions

Dans le paragraphe (3) de cet article, il faut faire référence aux « émissions fugitives » et non aux « émissions diffuses », en ligne avec les dispositions de l'article 57, paragraphe (3), de la directive IED.

Article 66 - Sanctions pénales

Selon les dispositions de l'article 66, près de 50 cas de figures différents de non-respect des dispositions de la loi sont punissables d'une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois et/ou d'une amende de 251 EUR à 125.000 EUR. Or, parmi ces presque 50 cas de figure différents, certains sont de nature plus ou moins grave, comme par exemple :

- Infraction de nature grave : l'exploitation d'une activité sans autorisation (non-respect de l'essence même de la loi), ou l'incinération de déchet ne respectant pas certains niveaux de teneur en carbone et/ou n'ayant pas été prétraités (impact négatif direct sur l'environnement) ;
- Infraction de nature moins grave : non-soumission du rapport de base dans les délais impartis (délais qui, par ailleurs, ne sont pas spécifiés dans l'article 21 (1) et (2) du projet de loi avis - voir *supra*), ou le fait que certaines informations manquent lors d'un réexamen des conditions d'autorisation.

La Chambre de Commerce se demande dans quelle mesure, il ne faudrait pas regrouper certains cas d'infractions ensemble selon la nature de ceux-ci et leur degré de gravité relative.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

MST/TSA