

Luxembourg, le 7 avril 2020

Objet : Projet de loi n°7508¹ 1) relative au climat ; 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement. (5390CCH)

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

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet :

1. d'établir le cadre institutionnel de la politique climatique nationale et d'édicter les principes qui doivent guider cette politique. Le projet de loi sous avis établit les objectifs, les procédures et les responsabilités en matière de politique climatique.
2. d'établir un fonds spécial portant le nom de « Fonds climat et énergie ».
3. de transposer en droit national la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814² (ci-après la « directive 2018/410 »).

Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) a fait l'objet d'une consultation publique au Luxembourg jusqu'au 29 mars 2020.

L'avis de la Chambre de Commerce concernant le projet de loi sous avis et sa prise de position quant au PNEC sont par conséquent des documents largement complémentaires. Alors que dans cette prise de position, la Chambre de Commerce analyse les mesures annoncées par ce plan, comme la hausse des droits d'accise sur le carburant ou celles touchant à l'électromobilité, elle commente dans le projet de loi sous avis le nouveau cadre en matière de politique climatique nationale.

Par conséquent, les thèmes abordés dans le projet de loi sous avis sont, notamment, les suivants :

- la « neutralité technologique »,
- la « fuite de carbone »,
- l'introduction d'un prix minimal du carbone et la future taxe carbone,
- le « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières »,
- le Fonds climat et énergie,
- les organes de « gouvernance climatique »,
- le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

¹ [Lien vers le texte du projet de loi n°7508 sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Journal officiel de l'Union européenne du 19 mars 2018](#)

En bref

- Sans préjudice quant à des remarques plus ponctuelles, la Chambre de Commerce souscrit entièrement aux objectifs de l'Union européenne en matière de lutte contre le réchauffement climatique.
- Elle regrette que le projet de loi sous avis adopte un angle plus défensif que le pacte vert pour l'Europe en évoquant principalement l'« urgence climatique » plutôt que des opportunités socio-économiques concrètes à matérialiser.
- Si les objectifs environnementaux nationaux doivent être ambitieux et à la hauteur des enjeux, il est toutefois essentiel de les définir de manière raisonnée et réaliste afin d'éviter tout étranglement économique, et en concertation avec les entreprises.
- La Chambre de Commerce défend les principes suivants en matière de lutte contre le changement climatique :
 - La nécessité d'une « neutralité technologique », et ce afin d'éviter toute situation de « verrouillage technologique » ;
 - la nécessité de mettre en œuvre une stratégie de réduction réelle des émissions de GES, en lieu et place de mesures ayant pour effet une simple délocalisation des émissions ;
 - la nécessité de prévoir des modulations et des exemptions à la taxe carbone ; et enfin,
 - la nécessité de maintenir des protections fortes pour les secteurs les plus exposés au risque de la « fuite de carbone », mais pas par la mise en œuvre d'un « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières ».

Résumé

Si la lutte contre le changement climatique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) sont à l'agenda politique depuis de nombreuses années déjà, une accélération des encadrements juridiques et des ambitions semble à l'œuvre, au niveau européen, mais pas seulement. L'Accord de Paris en matière de changement climatique fut par exemple historique par son nombre de pays signataires (194) et son objectif de contenir le réchauffement climatique global nettement en dessous de 2°C par rapport au niveau préindustriel, et de poursuivre les efforts afin de le limiter en réalité à 1,5°C.

L'Europe est également un des fers de lance de la politique climatique. Après la mise en œuvre, en 2005, d'un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de gaz à effet de serre (GES), l'adoption en 2009 d'un « Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 » et, en 2014, du « Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 », la Commission européenne présentait, le 28 novembre 2018, sa « *vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat* », dans laquelle elle matérialisait sa volonté de « *parvenir à un niveau zéro d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 à l'issue d'une transition [...] socialement juste et économiquement viable* ». L'urgence climatique et environnementale est déclarée dans une résolution du 28 novembre 2019. Elle ambitionne toutefois de « *transformer [ce] défi urgent en une chance unique à saisir* ». Ainsi, le 11 décembre 2019, elle présente sa « *nouvelle stratégie de croissance* », le pacte vert pour l'Europe, qui constitue une feuille de route des actions à venir.

Afin que les objectifs européens chiffrés définis dans les différentes communications précitées soient atteints, des objectifs nationaux sont attribués aux Etats membres. Au Luxembourg, ces derniers seront eux-mêmes déclinés en objectifs sectoriels, comme le prévoit le projet de loi sous avis.

Sans préjudice quant à ses autres remarques, la Chambre de Commerce souscrit à la volonté de l'Union européenne (UE) de lutter contre le réchauffement climatique, et en particulier à la volonté de dissocier la croissance économique de l'utilisation des ressources, affichée dans le pacte vert pour l'Europe. Cette croissance dite qualitative, basée sur des gains de productivité et une gestion plus intelligible des ressources, fait écho à l'étude stratégique de la « Troisième Révolution Industrielle » (TIR), coconstruite par l'entremise de la Chambre de Commerce, et qui définit une feuille de route pour le Luxembourg face au double défi d'une transition numérique et écologique/énergétique. Par conséquent, la Chambre de Commerce regrette que les opportunités socio-économiques inhérentes ne soient pas davantage thématiques dans le projet de loi sous avis.

En effet, les entreprises font actuellement face à une double transition écologique et énergétique, relativement « abrupte » et parfois « imposée », faisant que nombreuses d'entre elles vont devoir se réinventer. La Chambre de Commerce appelle à ne pas stigmatiser certaines activités qui ont rendu service au pays pendant des années, voire des décennies, et qui sont soudainement devenues « indésirables ». Il est également primordial de veiller à ce que les entreprises implantées au Luxembourg souhaitent conserver leur activité là où elles sont basées actuellement, et non pas dans un pays où les normes environnementales seraient moins présentes et depuis lesquels les émissions de transport augmenteraient.

La seule stratégie possible et souhaitable est donc celle visant une réduction réelle des émissions de GES, en lieu et place d'une « fuite du carbone » à travers la simple délocalisation des sources d'émission, causée par l'absence d'un marché du carbone commun au niveau mondial. La création d'un *level playing field* international par le biais d'un accord international juridiquement contraignant est donc souhaitée. Ce dernier n'étant pas encore d'actualité malgré des avancées grâce à l'Accord de Paris, la Commission européenne indique, dans son pacte vert pour l'Europe,

qu'elle « *proposera un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs afin de réduire le risque de fuite de carbone* ». Pour la Chambre de Commerce, un tel instrument doit être utilisé avec parcimonie, en raison du risque de rétorsions commerciales qu'il pourrait engendrer.

Selon la Chambre de Commerce, l'Europe doit offrir un cadre réglementaire qui récompense des productions performantes et qui soit neutre par rapport aux variations des niveaux de production. Elle déplore donc que le SEQE demeure un système qui récompense la « non-production », de GES d'une part, mais également, de façon indirecte, de produits industriels sur le territoire des Etats membres.

Si les objectifs environnementaux doivent être ambitieux et à la hauteur des enjeux, il est toutefois essentiel de les définir de manière raisonnée et réaliste afin d'éviter tout étranglement économique. Une flexibilité doit être conservée, notamment via l'achat de droits d'émission inhérent au SEQE.

Quant aux mesures sectorielles, il convient d'identifier celles qui seraient les plus économiquement attractives et techniquement faisables pour chaque secteur, au-delà de toutes considérations idéologiques ou de simples « extrapolations mathématiques » de courbes de réduction d'émissions historiques. La Chambre de Commerce aurait souhaité que le projet de règlement grand-ducal délimitant les objectifs climatiques sectoriels soit soumis pour avis de manière concomitante au projet de loi sous revue. Elle appelle à ce que la « neutralité technologique » soit conservée, afin d'éviter toute situation de « verrouillage technologique », et à un dialogue régulier et constructif avec les entreprises.

Ce dialogue pourra se matérialiser au sein des 3 organes de « gouvernance climatique » institués par le projet de loi sous avis : le comité de coordination interministériel climat, la plateforme pour l'action climat et la transition énergétique, et l'Observatoire de la politique climatique. La Chambre de Commerce demande donc à une représentation forte des entreprises et des secteurs identifiés par le projet de loi sous avis, tout comme dans le comité d'accompagnement permanent pour les projets d'investissement financés par le fonds spécial créé par le projet de loi sous avis, le « Fonds climat et énergie ».

S'agissant des « absents » du projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce s'étonne du manque de dispositions ou, du moins, d'explications relatives à l'introduction d'un prix minimal du carbone, la future « taxe carbone », annoncée, mais dont les modalités pratiques n'ont pas encore été précisées. Les « instruments basés sur le marché » (comme SEQE) et la taxe carbone sont selon elle des outils non complémentaires, et donc « concurrents ». De plus, l'application unilatérale d'une taxe carbone grèverait la compétitivité des entreprises soumises à ces taxes, de même que les moyens disponibles pour des investissements dans de nouvelles technologies plus durables. Par conséquent, inciter les entreprises à investir dans les meilleures technologies disponibles (MTD) visant à réduire les émissions de CO₂ via des modulations et exemptions à la taxe carbone, comme le préconise la FEDIL, apparaît plus opportun que l'instauration d'un système de taxation unique et homogène.

Il convient en effet de davantage soutenir et encourager les entreprises dans le processus de transition environnementale, au risque que les objectifs fixés ne soient pas atteints et que les cibles soient manquées.

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

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	- à CT
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	n.a.
Impact sur les finances publiques	-
Développement durable	+

Légende :

++	très favorable
+	favorable
0	neutre
-	défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

Le contexte international et européen

Les efforts en vue de réduire l'impact des activités humaines sur l'environnement, et *in fine* sur le climat, ne datent pas d'hier. Ainsi, le **protocole de Kyoto**, acté en 1997³ comme le prolongement de la « Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques » (CCNUCC) adoptée en 1992 au sommet de la Terre à Rio de Janeiro, est un accord international, certes non contraignant, par lequel les pays signataires s'engageaient à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Au niveau européen, le **système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de gaz à effet de serre** a été mis en œuvre le 1^{er} janvier 2005⁴. Il constitue le premier système international de plafonnement des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et autres GES dans les entreprises. Il concerne quelque 11.000 installations industrielles (centrales électriques, réseaux de chaleur, acier, ciment, raffinage, verre, papier, chimie, etc.) représentant 45% des émissions de l'Union européenne (UE). Ces installations reçoivent un quota d'émission de CO₂ correspondant en quelque sorte à un « droit à émettre » et peuvent ensuite s'échanger ces quotas dans le cadre d'un « marché du carbone ». Jusqu'en 2012, la quasi-totalité des quotas était allouée gratuitement, puis une partie de ces derniers a été mise aux enchères, système qui à ce jour domine, avec une tendance à la raréfaction accrue et continue des allocations gratuites.

Le SEQE s'appuie sur les mécanismes définis par le protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme des échanges d'émission, le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC⁵) ou encore le mécanisme de développement propre (MDP⁶), ces deux derniers mécanismes permettant aux

³ Le protocole a été signé le 11 décembre 1997 lors de la troisième conférence annuelle des Parties (« COP3 ») à Kyoto au Japon. Pour entrer en vigueur, il devait être ratifié par 55 pays développés générant en consolidé au moins 55% des émissions mondiales de GES en 1990. Il est entré en vigueur le 16 février 2005.

⁴ Basé sur la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil. Cette directive a fait l'objet d'une transposition en droit luxembourgeois par le biais de la loi du 23 décembre 2004 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.

⁵ La MOC, ou JI (« Joint Implementation »), permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de GES en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi de crédits d'émission.

⁶ Le mécanisme de développement propre (MDP) (ou « Clean Development Mechanism (CDM) ») est analogue à la MOC, mais jouant de pays développé à pays en voie de développement.

pays concernés d'obtenir des crédits d'émissions supplémentaires en investissant dans des projets de réduction des émissions de CO₂ dans d'autres pays. Initialement limité aux activités dans le secteur de l'énergie, à la production et la transformation des métaux ferreux, à l'industrie minière et à la fabrication de pâte à papier, de papier et de carton, le SEQE s'applique également, depuis 2012, aux émissions de CO₂ de l'aviation civile⁷. La Commission européenne, dans le cadre de son « Pacte vert pour l'Europe » (voir *infra*), a par ailleurs annoncé ses velléités d'étendre progressivement le système vers d'autres secteurs, le secteur maritime et les émissions des bâtiments étant spécifiquement cités.

Parallèlement au SEQE, en 2009⁸, l'UE a adopté un « **Paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020** », un ensemble d'actes législatifs contraignants qui inscrivaient la lutte contre le changement climatique, la sécurisation des ressources en énergie et le soutien de la compétitivité du secteur énergétique comme mots d'ordre de la politique énergétique européenne.

Ce paquet fixait trois objectifs majeurs, les « **objectifs 20-20-20** », à l'horizon 2020 :

- Réduire d'au moins 20% par rapport aux niveaux de 1990 les émissions de GES dans l'UE,
- Porter à 20% la part des sources d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie de l'UE,
- Accroître de 20% l'efficacité énergétique de l'UE.

En 2014⁹, le « **cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030** » fixait quant à lui les objectifs stratégiques que l'UE se devait d'atteindre d'ici 2030 :

- Réduire les émissions de GES d'au moins 40% (par rapport aux niveaux de 1990)¹⁰,
- porter la part des énergies renouvelables à au moins 32%,
- améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 32,5%.

L'**Accord de Paris en matière de changement climatique**, adopté à l'unanimité par 194 pays signataires le 12 décembre 2015, fut historique. Au cœur de cet accord mondial figure l'objectif de contenir le réchauffement climatique global nettement en dessous de 2°C par rapport au niveau préindustriel, et de poursuivre les efforts afin de le limiter en réalité à 1,5°C.

Le 28 novembre 2018, la Commission européenne présentait sa « **vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat** », dont le « [...] *but* [...] est de confirmer l'engagement de l'Europe à mener l'action mondiale pour le climat et de présenter une vision permettant de parvenir à un niveau zéro d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 à l'issue d'une transition qui soit socialement juste et économiquement viable ». Dans sa résolution du 14 mars 2019 sur le changement climatique¹¹, le Parlement européen a approuvé l'objectif de l'UE de parvenir à zéro émission nette de GES (le but de « neutralité climatique ») d'ici 2050. Il déclare l'urgence climatique et environnementale dans sa résolution du 28 novembre 2019¹² et demande à la Commission européenne de développer les grandes politiques et mesures nécessaires à la concrétisation des ambitions.

⁷ Les compagnies aériennes de toutes nationalités ont besoin de quotas pour « couvrir » les émissions produites par les avions desservant des aéroports européens. Vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre.

⁸ Ces objectifs ont été définis par les dirigeants de l'UE en 2007 et traduits dans la législation en 2009.

⁹ Le cadre d'action a été adopté par le Conseil européen en octobre 2014. Les objectifs en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ont été révisés à la hausse en 2018.

¹⁰ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013

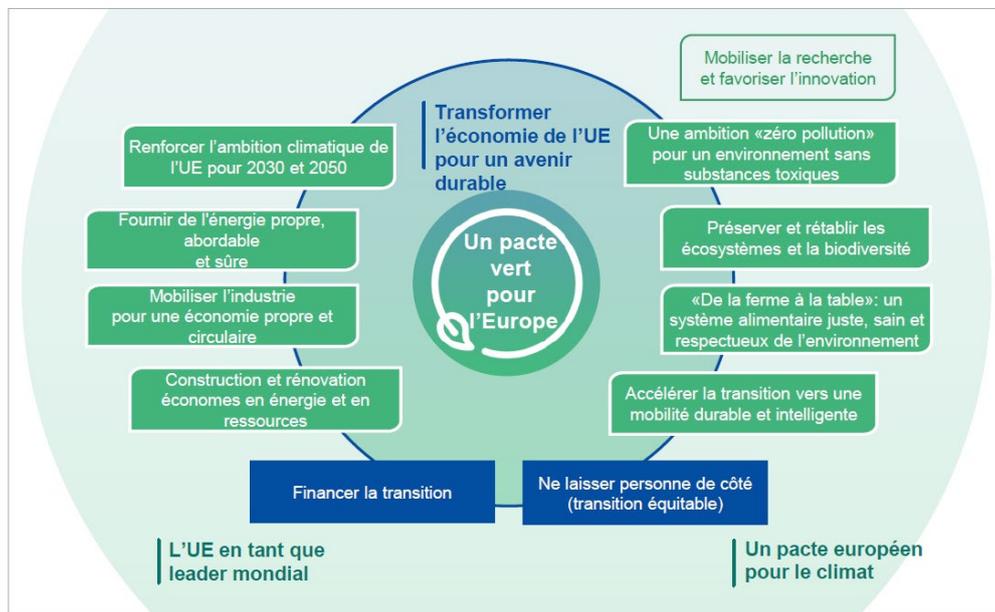
¹¹ Résolution du Parlement européen du 14 mars 2019 sur le changement climatique – une vision européenne stratégique à long terme pour une économie prospère, moderne, compétitive et neutre pour le climat conformément à l'accord de Paris [2019/2582(RSP)]

¹² Résolution du Parlement européen du 28 novembre 2019 sur l'urgence climatique et environnementale [2019/2930(RSP)]

C'est ainsi que la Commission européenne dévoile, le 11 décembre 2019, **le pacte vert pour l'Europe**¹³, qualifié de « nouvelle stratégie de croissance » et qui « vise à transformer l'UE en une société juste et prospère, dotée d'une économie moderne, efficace dans l'utilisation des ressources et compétitive, caractérisée par l'absence d'émission nette de gaz à effet de serre d'ici 2050 et dans laquelle la croissance économique sera dissociée de l'utilisation des ressources ». Par ce biais, elle ambitionne de « transformer un défi urgent en une chance unique à saisir ».

Selon le pacte vert, « [...] cette transition doit être juste et inclusive. La stratégie doit placer les citoyens au cœur des préoccupations et prendre en considération les régions, les industries et les travailleurs qui seront exposés à d'énormes difficultés ».

Graphique 1 : Les différents éléments du pacte vert



Source : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM (2019) 640 final, Le pacte vert pour l'Europe.

Selon ses propres propos, cette communication constitue une première feuille de route, qui sera mise à jour selon les besoins. En outre, son annexe¹⁴ présente les actions clés qui seront menées, ainsi qu'un calendrier indicatif.

¹³ Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM (2019) 640 final, Le pacte vert pour l'Europe

¹⁴ Annexe de la Communication de la Commission au Parlement européen, au conseil européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, COM (2019) 640 final, Le pacte vert pour l'Europe

Le contexte luxembourgeois et le projet de loi sous avis

Afin que les objectifs globaux européens soient atteints, des réductions à opérer par les Etats membres sont déterminées, chacun contribuant en fonction de critères préétablis.

Le « Plan national de réforme – Luxembourg 2020 », datant du mois d'avril 2011¹⁵, rappelle les objectifs fixés pour 2020 :

- Réduire ses émissions de GES de 20% par rapport à l'année de référence 2005,
- porter à 11% la contribution des énergies renouvelables à la consommation finale d'énergie,
- augmenter de 13% l'efficacité énergétique¹⁶.

S'agissant des objectifs à atteindre d'ici à 2030, le règlement européen 2018/842 du 30 mai 2018¹⁷ déterminait un objectif de réduction des émissions de GES d'au moins 40% par rapport à 2005 pour le Luxembourg. Le projet de loi sous avis prévoit toutefois un objectif plus ambitieux qui consiste à réduire de 55% les émissions de GES d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005.

Par ailleurs, le projet de « Plan national intégré en matière d'énergie et de climat » (PNEC) (toujours dans sa phase de consultation publique lors de la rédaction de cet avis et qui ne fera pas l'objet d'une analyse dans les lignes qui suivent, mais dans une prise de position distincte de la part de la Chambre de Commerce) prévoit, d'ici à 2030, une amélioration comprise entre 40% et 44% de l'efficacité énergétique par rapport à 2007, et une augmentation de 23% à 25% de la part des énergies renouvelables.

Tableau 1 : Objectifs à l'horizon 2030 aux niveaux européen et luxembourgeois

	objectifs européens 2030		objectifs luxembourgeois 2030	
	objectif	année de référence	objectif	année de référence
réduction d'émissions de GES totales *	-40%	1990		
réduction d'émissions de GES (hors SEQE)	-30%	2005	-55%	2005
réduction d'émissions de GES (SEQE)	-43%	2005		
efficacité énergétique **	32,5%		40% à 44%	
réduc. conso. d'énergie finale totale	-20%	2005	-25%	2005
part d'énergies renouvelables ***	32%		25%	

Notes :

1) L'objectif de -55% marqué en orange est supérieur de 15 points de pourcentage par rapport à celui imposé par l'UE au Luxembourg en matière de réduction de GES. En effet, l'UE a imposé une réduction minimale de 40% des émissions de GES au Luxembourg par rapport aux niveaux de 2005, montrant le coté amiteux des objectifs fixés.

2) * « D'ici septembre 2020, la Commission réexamine l'objectif spécifique de l'Union en matière de climat pour 2030 visé à l'article 2, paragraphe 11, du règlement (UE) 2018/1999 à la lumière de l'objectif de neutralité climatique énoncé à l'article 2, paragraphe 1, et étudie la possibilité de fixer pour la même date un nouvel objectif de 50 à 55% de réduction des émissions [totales] par rapport aux niveaux de 1990. »¹⁸

3) ** Les objectifs en matière d'efficacité énergétique sont calculés en fonction de projections faites par l'Union européenne en 2007 en termes de consommation d'énergie prédites pour 2030, dans son document PRIMES EU¹⁹. Ainsi, par rapport aux projections faites pour 2030, l'UE s'est fixée de consommer 32,5% en moins (ce qui revient à avoir une réduction de consommation d'énergie finale de 20% par rapport aux niveaux de 2005), et le Luxembourg s'est fixé comme objectif de

¹⁵ <https://odc.gouvernement.lu/dam-assets/publications/rapport-etude-analyse/programme-national-de-reforme/2011-pnr-luxembourg-2020/2011-pnr-luxembourg-fr.pdf>

¹⁶ Pourcentage indicatif.

¹⁷ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013

¹⁸ Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat) (COM(2020) 80 final), article 2, paragraphe 3, page 17

¹⁹ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2030_update_2007.pdf

consommer 44% d'énergie finale en moins (revenant à un objectif de réduction de consommation d'énergie finale de 25% par rapport aux niveaux de 2005).

4) *** La part d'énergies renouvelables est la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables. Selon l'article 5 de la directive 2009/28/CE²⁰, elle est « [...] calculée comme étant la somme : a) de la consommation finale brute d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables ; b) de la consommation finale brute d'énergie produite à partir de sources renouvelables pour le chauffage et le refroidissement ; et c) de la consommation finale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le secteur des transports. »

Afin d'atteindre ces objectifs nationaux, des objectifs sectoriels de réduction des émissions seront fixés dans les secteurs suivants, par un règlement grand-ducal (non encore disponible) : 1° industries de l'énergie et manufacturières, construction ; 2° transports ; 3° bâtiments résidentiels et tertiaires ; 4° agriculture et sylviculture ; 5° traitement des déchets et des eaux usées. Une possibilité d'une compensation intersectorielle et/ou intra-sectorielle²¹ est prévue par le projet de loi sous avis.

Afin d'accompagner la politique climatique au Luxembourg, le projet de loi sous avis crée 3 organes de « gouvernance climatique » :

1. Un comité de coordination interministériel climat,
2. une plateforme pour l'action climat et la transition énergétique,
3. un Observatoire de la politique climatique.

S'agissant du financement des mesures climatiques, le projet de loi sous avis propose l'instauration²² d'un fonds spécial, le « Fonds climat et énergie » (ci-après le « fonds »), qui succèdera au fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ci-après la « Loi modifiée du 23 décembre 2004 »).

En termes d'alimentation de ce fonds, les principales sources restent inchangées par rapport à celles prévues par la Loi modifiée du 23 décembre 2004 :

- Un droit d'accise autonome additionnel prélevé sur les huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules routiers et utilisés comme carburant, dit « contribution changement climatique » : en moyenne 90 millions EUR par an selon le projet de loi sous avis ;
- une partie du produit de la taxe sur les véhicules routiers : en moyenne 28 millions EUR par an ;
- le produit de la vente de crédits d'émissions en provenance du système d'échange de quotas d'émission de GES : en moyenne 18 millions EUR par an ;
- des dotations budgétaires annuelles ;
- des dons.

En sus, le projet de loi sous avis prévoit d'allouer au Fonds climat et énergie :

- les recettes générées par la vente d'électricité produite par des installations d'énergies renouvelables financées par le fonds ;

²⁰ Directive 2009/28/ce du parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE (JO L 140/29, page 14)

²¹ Article 5 (4) du projet de loi sous avis : « Dans la mesure où il résulte du bilan visé au paragraphe 3 que les émissions dans un secteur dépassent ou n'atteignent pas la quantité d'émissions disponible sur une période d'un an, la différence est reportée sur la quantité d'émissions disponible du même secteur pour l'année suivante de la ou des périodes visées au paragraphe 2. Sous réserve que les objectifs nationaux de réduction des émissions soient atteints et dans la mesure où les émissions comptabilisées d'un secteur n'atteignent pas la quantité d'émission disponible pour ce secteur en vertu du paragraphe 2, la différence peut être portée au crédit d'un autre secteur dont les émissions comptabilisées dépassent les émissions disponibles »

²² Voir à ce propos le commentaire des articles concernant le Titre III. Fonds climat et énergie (articles 14 à 16).

- la restitution de participations financières à des fonds d'investissement (au terme de ces investissements) ;
- des dotations spécifiques à charge du budget de l'Etat ;
- les contributions forfaitaires et les pénalités sous le mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique.

En ce qui concerne les investissements éligibles, une distinction peut également être réalisée entre ceux qui restent inchangés par rapport à la Loi modifiée du 23 décembre 2004 et les nouveaux domaines d'intervention prévus par le projet de loi sous avis :

- Domaines d'intervention inchangés :
 - Projets publics et paraétatiques pour la protection du climat et des énergies renouvelables au niveau national,
 - financement de la lutte contre le changement climatique dans les pays en voie de développement,
 - projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la réduction des émissions,
 - mécanisme de compensation sur le marché de l'électricité,
 - échange de droits d'émissions et projets communs entre des pays/entités privés pour réduire les émissions,
 - activités de projet de mise en œuvre conjointe (MOC) dans l'OCDE,
 - activités de projet de mécanisme de développement propre (MDP) dans pays en développement).
- Nouveaux domaines prévus par le projet de loi sous avis :
 - Mesures nationales d'adaptation aux changements climatiques,
 - frais de fonctionnement du pacte climat avec les communes,
 - financement de projets d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique dans les pays en développement,
 - mécanisme de réduction des émissions prévu par l'Accord de Paris ;
 - frais de fonctionnement d'un programme de réduction d'émissions ;
 - projets, programmes, activités, rapports et autres mesures visant la promotion de la construction durable,
 - projets, actions et mesures visant la finance durable.

Considérations générales relatives aux politiques européennes en matière de lutte contre le changement climatique

Sans préjudice quant à des remarques plus ponctuelles, la Chambre de Commerce souscrit à la volonté de l'Union européenne (UE) de lutter contre le réchauffement climatique.

Elle estime dès lors qu'il convient de poser dès aujourd'hui au Luxembourg les jalons d'une transition souple d'un modèle de croissance alimentée par l'accumulation continue des facteurs de production vers une croissance basée sur des gains de productivité et une gestion plus intelligible des ressources, qui ne sont pas inépuisables. Et c'est ce que préconise également le pacte vert pour l'Europe, ce dont elle se réjouit. « *Nouvelle stratégie de croissance* », « *croissance économique [...] dissociée de l'utilisation des ressources* », « *approche holistique* » sont au cœur de la communication de la Commission von der Leyen et font clairement écho au modèle de croissance qualitative que la Chambre de Commerce défend depuis des années.

En outre, l'évocation du « *double défi de la transformation verte et numérique* » dans le pacte vert n'est pas sans rappeler l'étude stratégique de la « Troisième Révolution Industrielle » (TIR) coconstruite par l'entremise de la Chambre de Commerce et qui définit une feuille de route pour le Luxembourg face au double défi d'une transition numérique et écologique/énergétique. Le parallélisme n'est pas à démontrer.

La Chambre de Commerce regrette donc que le projet de loi sous avis n'ait pas saisi l'occasion de graver dans le marbre la nécessité de tendre vers un modèle de croissance davantage axé sur des gains d'efficacité et de productivité, et qu'il adopte un angle plus défensif que le pacte vert en évoquant principalement l'« urgence climatique²³ » plutôt que des opportunités socio-économiques concrètes à matérialiser.

Les entreprises font individuellement face à cette double transition à leur niveau. Alors que dans le cas de la plupart des « révolutions » ou des « transitions », les anciens produits/modèles disparaissent graduellement car de nouveaux plus performants et moins coûteux ont fait leur apparition, la transition écologique/énergétique « abrupte » est, pour certaines entreprises, « attendue immédiatement », voire « imposée par la contrainte » alors même qu'un procédé de production plus efficace n'existe pas encore forcément, n'est pas assez mature ou existe mais qu'à un coût prohibitif. De nombreuses entreprises, déjà sous pression, vont donc devoir trouver un moyen de se réinventer. Mais il convient de les soutenir et de les encourager. Les délocalisations et les arrêts de production locaux ne sont pas une solution aux défis climatiques communs. L'Europe, en général, et le Luxembourg en particulier, doivent veiller à ce que ces entreprises souhaitent le faire là où leur activité est basée actuellement, et non pas dans un pays où les normes environnementales seraient moins strictes. Il ne convient en outre nullement de stigmatiser certaines activités qui ont rendu service au pays pendant des années, voire des décennies, et qui soudainement sont « indésirables ».

Tout comme ce fut le cas dans le cadre de l'élaboration de l'étude TIR, le dialogue entre les acteurs nationaux à tous les niveaux sera donc un prérequis au succès de toutes mesures visant l'atteinte des objectifs climatiques. L'ensemble des entreprises étant impactées, à un moment ou à un autre, directement ou indirectement, une concertation étroite avec les milieux professionnels est incontournable.

En outre, les entreprises doivent avoir des certitudes à relativement long terme afin de pouvoir prendre leurs décisions d'allocation de ressources, d'investissements et d'établissement de leurs activités productives en parfaite connaissance de cause. L'insécurité a le potentiel de réduire la propension à investir des entreprises à court et à moyen termes et, partant, compromet la genèse d'activités et, de façon plus générale, la nécessaire diversification de l'appareil de production luxembourgeois.

Enfin, selon le pacte vert pour l'Europe, « [...] les entreprises [...] devront divulguer davantage de données concernant leur impact sur le climat et l'environnement [...]. À cet effet, la Commission procédera à la révision de la directive sur la communication d'informations non financières ». A ce jour, les dispositifs d'information non financière viennent de plus en plus souvent compléter les états financiers des entreprises, mais les disparités concernant ces pratiques de reporting sont très importantes entre les entreprises. Selon la Chambre de Commerce, l'introduction de lignes directrices et de modèles de communication d'informations permettrait d'accroître la cohérence et la comparabilité des informations non financières dans le temps et entre les entreprises, avec pour but ultime de transmettre aux investisseurs une image fidèle de la santé des entreprises en réconciliant valeur réelle et valeur comptable. Elle s'inquiète toutefois de la charge

²³ Article 4 du projet de loi sous avis

que pourrait représenter ces nouvelles obligations pour les plus petites entreprises, et appelle donc à une différenciation des exigences selon la taille des entreprises.

Considérations générales relatives à la gouvernance climatique et au régime juridico-institutionnel²⁴

Concernant les objectifs climatiques nationaux

En raison de sa situation géographique au cœur de l'Europe, de ses fortes interdépendances physiques et démographiques avec les pays limitrophes, et du dynamisme de sa croissance économique et démographique, le Luxembourg fait face à des pressions environnementales qui peuvent paraître « disproportionnées » par rapport à la taille du pays. Pourtant, les efforts du Luxembourg en la matière sont à relever puisqu'entre 2005 et 2017, malgré un accroissement de la population de 28%, les émissions de GES par tête ont connu une réduction notable de 40%. En outre, le Luxembourg est dans son ensemble une région métropolitaine avec un rayonnement fort régional et qui attire les facteurs de production. Des zones économiques fortes comme Francfort, Bruxelles, Zurich ou Dublin font également faces à des émissions de GES par tête élevées, mais ces dernières sont « diluées » dans les moyennes nationales, ce qui n'est pas le cas du Luxembourg.

Si les objectifs environnementaux nationaux doivent être ambitieux et à la hauteur des enjeux, il est toutefois essentiel de les définir de manière raisonnée et réaliste afin d'éviter tout étranglement économique. Dans sa proposition de règlement établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique²⁵, la Commission européenne annonce d'ailleurs qu'elle prendra en considération, afin de définir la trajectoire vers cette neutralité climatique, « *le rapport coût-efficacité et l'efficacité économique* » ainsi que « *la compétitivité de l'économie de l'Union* » parmi d'autres éléments.

S'agissant de l'« *objectif intermédiaire qui consiste à réduire de 55% d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 2005 les émissions attribuées au Luxembourg [...]* »²⁶ proposé par le projet de loi sous avis, la Chambre de Commerce constate qu'il est 15 points de pourcentage plus ambitieux que celui imposé par le règlement (UE) 2018/842²⁷, mais demande que soit précisé s'il s'agit des émissions des secteurs sous le régime de SEQE, hors SEQE ou total. Consciente que la Commission européenne aspire à revoir à la hausse l'objectif de l'UE en matière de réduction des émissions de GES pour 2030, la Chambre de Commerce ne plaide pas pour une revue à la baisse de l'ambition luxembourgeoise, mais pour davantage de flexibilité à travers la mise en place d'une « fourchette » par exemple. En outre, la Chambre de Commerce constate que les années de base, 2005 choisie par le Luxembourg et 1990 envisagée par la Commission européenne, diffèrent. La Chambre de Commerce s'interroge sur les conséquences de ce détail qui peut paraître anodin, mais qui pourrait avoir des implications importantes.

Enfin, la Chambre de Commerce rappelle la nécessité d'une « neutralité technologique », et ce afin d'éviter toute situation de « verrouillage technologique » (« lock-in »). En effet, des

²⁴ Titre II du projet de loi sous avis

²⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant le règlement (UE) 2018/1999 (loi européenne sur le climat), COM (2020) 80 final du 4 mars 2020

²⁶ « [...] au titre du règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013 ». Article 4 du projet de loi sous avis.

²⁷ Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n° 525/2013

innovations et technologies sont susceptibles d'émerger à moyen et long termes, qui seront sans doute plus efficaces, moins chères et moins polluantes que les technologies existantes ou connues à ce jour. En privilégiant dès à présent une technologie et en y investissant des moyens conséquents, une situation d'enfermement peut émerger : l'utilisateur d'une technologie sait parfaitement qu'elle n'est pas la plus efficace possible, mais compte tenu de l'investissement déjà réalisé il serait beaucoup plus coûteux de changer de technologie que de continuer à subir les pertes liées à la technologie actuelle, qui s'avère sous-optimale « après coup ». A titre d'exemple, privilégier le « tout électrique » dans le secteur automobile pourrait engendrer ce type de phénomène de verrouillage technologique.

Concernant les objectifs climatiques sectoriels

La Chambre de Commerce salue la définition d'objectifs climatiques sectoriels visant à responsabiliser les acteurs des différents secteurs.

Si elle cautionne et soutient une politique nationale volontariste en matière climatique, la Chambre de Commerce estime qu'une telle politique doit se fonder sur une analyse factuelle et rigoureuse, afin d'identifier les mesures économiquement attractives et techniquement faisables pour chaque secteur, au-delà de toutes considérations idéologiques ou de simples « extrapolations mathématiques » de courbes de réduction d'émissions historiques.

En outre, si l'Etat se doit de fixer des objectifs, un cadre incitateur et des mesures d'accompagnement pour pousser le marché à évoluer vers la décarbonisation, les mesures spécifiques à chaque secteur devant être définies par les secteurs eux-mêmes, qui disposent sans nul doute de l'expertise et de l'agilité nécessaire. Les Ministères « de tutelle » en charge des secteurs identifiés dans le projet de loi sous avis, et le PNEC, pourraient se voir attribuer des moyens spécifiques, clairement distingués dans une ligne budgétaire du fonds, qu'ils pourraient utiliser afin de soutenir l'atteinte des objectifs sectoriels. Ainsi, à titre d'exemple, le Ministère de l'Economie pourrait prévoir des aides et des soutiens spécifiques à l'industrie afin que ce secteur atteigne les objectifs sectoriels qui lui ont été assignés.

Un dialogue poussé, régulier et constructif doit être initié avec les entreprises, et ce avant toute transposition en droit national des textes européens.

La Chambre de Commerce aurait souhaité que le projet de règlement grand-ducal délimitant les objectifs climatiques sectoriels soit soumis pour avis de manière concomitante au projet de loi sous avis.

Concernant le risque de délocalisation des émissions de GES

La Chambre de Commerce plaide pour une stratégie de réduction réelle des émissions de GES, en lieu et place d'une stratégie ayant pour effet, ou pouvant entraîner, une simple « non-production sur le sol national » de certains biens et partant la fuite de carbone à travers la simple délocalisation des sources d'émission, et donc l'absence d'impact climatique global positif.

Selon la Chambre de Commerce, il importe de tendre vers un marché du carbone commun au niveau mondial et ce afin de créer un *level playing field* international. La maîtrise du changement climatique est un enjeu global qui ne peut se réaliser qu'à travers des initiatives communes. Seul un accord international juridiquement contraignant est apte à éviter la distorsion de concurrence, à poser les jalons d'une politique de développement durable cohérente et pertinente et à éviter la simple délocalisation des sources d'émission.

Les mesures mises en œuvre seulement sur le sol européen, outre à accélérer sa désindustrialisation, ont un effet bénéfique limité, voire inexistant, sur la réduction mondiale des GES. Qui plus est, des mesures unilatérales peuvent avoir un impact net négatif si une production se délocalise d'un pays doté de standards élevés vers une région connaissant des normes moins sévères en matière environnementale. En outre, si une production ayant préalablement eu lieu à proximité du lieu de consommation finale est délocalisée vers un centre de production extra-européen, le transport vers le lieu de consommation entraînera des émissions additionnelles.

L'Accord de Paris fournit une première base pour renforcer l'interconnexion des marchés internationaux d'émissions de GES puisque son article 6 prévoit la possibilité pour les Etats signataires de recourir aux échanges internationaux de quotas d'émission de GES afin d'atteindre les objectifs de réduction. Toutefois, si les 194 pays signataires se sont accordés sur le principe, les modalités de sa mise en application font l'objet de négociations depuis plus de 4 ans.

Dans son pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne indique qu'elle « *proposera un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pour certains secteurs afin de réduire le risque de fuite de carbone* ». Les importations en Europe pourraient être grevées d'une « taxe carbone » aux frontières de l'UE. Une consultation publique est en cours.

Si, selon la Chambre de Commerce, il importe de maintenir des protections fortes pour les secteurs les plus exposés au risque de la « fuite de carbone », en l'absence d'un prix uniforme du carbone, elle estime qu'un instrument comme une « taxe aux frontières » risque de ne pas être interprétée « localement » pour un produit donné, mais donner lieu à des rétorsions généralisées, avec une possible escalade. Selon la Chambre de Commerce, l'introduction de barrières additionnelles au commerce mondial n'est guère souhaitée et encore moins souhaitable, en raison de cette possible itération non contrôlée des barrières au commerce en réaction à ces mesures. Il en résulterait un durcissement néfaste des conditions dans lesquelles s'inscrit le commerce mondial. Elle appelle donc à la plus grande prudence lors de l'élaboration de telles propositions et rappelle qu'il est fondamental de mener les discussions portant sur l'introduction d'instruments de fiscalité verte dans le cadre approprié, c'est-à-dire international.

Concernant l'introduction d'un prix minimal du carbone

La Chambre de Commerce s'étonne de l'absence, dans le projet de loi sous avis, des dispositions ou du moins d'explications relatives à l'introduction d'un prix minimal du carbone, la future « taxe carbone », annoncée, mais dont les modalités pratiques n'ont pas encore été précisées. Elle devrait, selon le PNEC, faire partie intégrante de la future réforme fiscale. Or, les liens intrinsèques existants *de facto* entre cette taxation du carbone et le SEQE, abordé pour sa part dans la titre III du projet de loi sous avis, aurait toutefois légitimé son insertion.

Selon un rapport du think tank français *Institute for Climate Economics (I4CE)*, 46 pays dont l'ensemble des Etats membres de l'UE représentant 60% du PIB mondial ont mis en place une taxe carbone ou un système d'échange de quotas d'émission.

Communément la taxe carbone, qui est un dispositif fiscal, ne s'applique pas aux industries les plus émettrices de dioxyde de carbone, qui sont, elles, soumises au système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE) de GES, et donc au marché du carbone (comme par exemples les secteurs de l'énergie, de la production et la transformation des métaux ferreux ou de l'industrie minière). Dans le cas contraire d'une application concomitante, le principe « *non bis in idem*²⁸ » qui interdit de taxer deux fois la même chose, pourrait ne pas être respecté : un produit issu d'une entreprise qui aurait acheté un « droit à émettre » préalablement se verrait taxé une

²⁸ Article 4 du Protocole n°7 à la Convention européenne des droits de l'homme

seconde fois dans le chef du client. Les « instruments basés sur le marché » (comme SEQE) et la taxe carbone sont en réalité des outils non complémentaires, mais « concurrents ». La Chambre de Commerce rend donc attentif les futurs auteurs de la réforme fiscale.

En outre, la Chambre de Commerce plaide pour que le produit de la taxe carbone soit exclusivement affecté au financement et à l'accompagnement de la transition écologique et que cette nouvelle taxe soit accompagnée de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables.

En dernier lieu, tout comme dans le cas du SEQE, une taxe carbone unilatéralement appliquée plomberait la compétitivité des entreprises soumises à ces taxes par rapport à leurs concurrentes qui n'ont pas forcément les mêmes contraintes, et pourrait les inciter à délocaliser leur production. De plus, toutes choses étant égales par ailleurs, cette taxe grèvera également les moyens disponibles pour des investissements dans de nouvelles technologies plus durables. Ensuite, combiner un impôt sur les émissions, avec des compensations visant à encourager la réduction de ces émissions, tout en respectant la législation stricte de l'UE en matière d'aides d'Etat, semble difficile.

Pour l'ensemble de ces raisons, la Chambre de Commerce soutient la proposition de la FEDIL d'inciter les entreprises à investir dans les meilleures technologies disponibles (MTD) visant à réduire les émissions de CO₂, et ce en lieu et place d'un système de taxation unique et homogène, peu adapté aux situations particulières, et qui, dès lors, pourrait purement et simplement manquer sa cible.

Selon la FEDIL, 4 scénarios se distinguent.

Graphique 2 : Modulations et exemptions à la taxe carbone en fonction de quatre scénarios

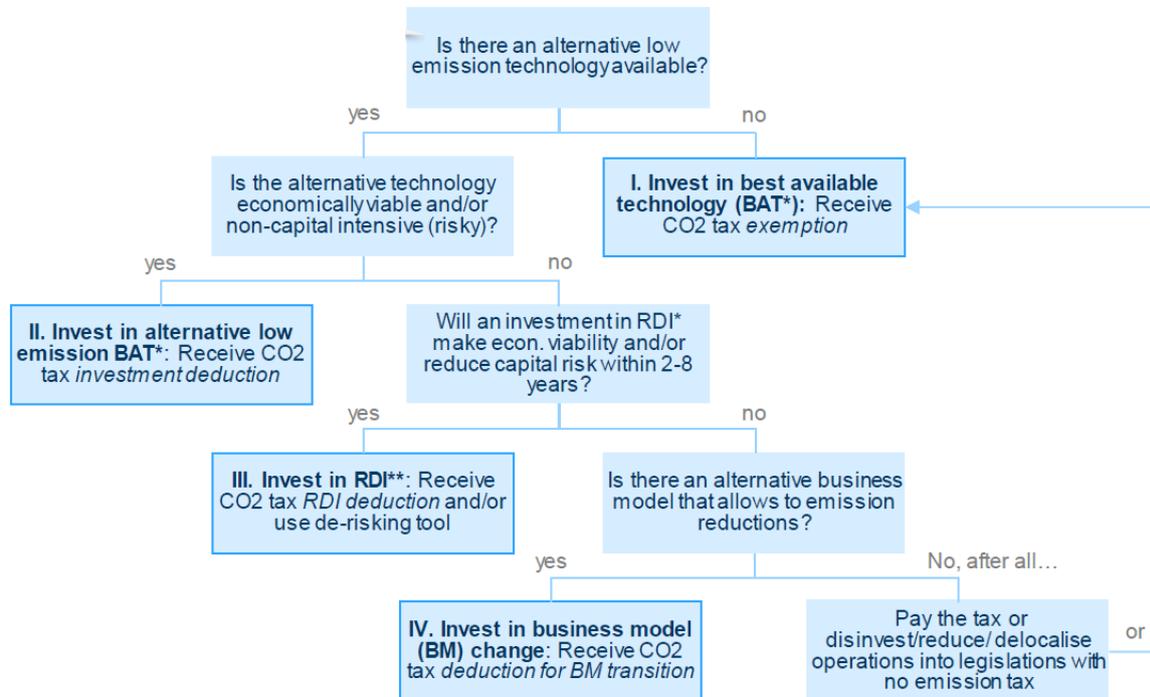


Figure 2: A smart CO₂ tax design can incentivise a company's investment decision process towards carbon neutrality at four different stages (*BAT: Best available technology, **RDI: Research, development and innovation)

Source : FEDIL.

Le premier scénario (I. dans le graphique) concerne les entreprises qui utilisent déjà la « meilleure technologie disponible²⁹ » actuellement (« Best available technology », BAT). Dans ce cas, imposer les émissions de CO₂ ne favorisera pas le recours à des technologies jugées plus « vertes », ces dernières n'existant pas encore. A production égale, les entreprises concernées ne pourront dès lors que subir ces nouvelles charges, sans alternative possible. Le seul moyen pour éviter cette taxation est de réduire les émissions de CO₂ à travers une baisse de la production. La Chambre de Commerce préconise donc que ces entreprises soient exemptées de la taxe « carbone », dans des conditions à définir.

Le scénario II. fait quant à lui l'hypothèse qu'il existe sur le marché une meilleure technologie que celle utilisée par l'entreprise concerné à l'heure actuelle. Pour ce cas de figure, permettre à une entreprise de déduire ses investissements dans des actifs ou des activités réduisant les émissions de CO₂ de la taxe carbone due, permettrait de réduire le caractère « punitif » de la taxe et de la transformer en un puissant incitant.

Le troisième scénario (III. dans le graphique) est une situation intermédiaire : de meilleures technologies alternatives émergent, mais leur maturité n'est pas encore atteinte. Inciter les entreprises à investir dans le développement de ces dernières pourrait produire des effets positifs plus rapidement pour l'ensemble de l'économie. Dès lors, il est également préconisé d'autoriser que ces investissements puissent être déduits du montant de la taxe CO₂.

²⁹ A déterminer sur la base de la documentation existante.

Enfin, dans le quatrième et dernier scénario (IV. dans le graphique), les entreprises adaptent leur « *business model* », car il n'existe pas de meilleure technologie disponible. Ces pas dans la bonne direction doivent être encouragés via la possibilité de déduire les investissements de la taxe carbone due.

Concernant la création d'organes de « gouvernance climatique »

En ce qui concerne l'**Observatoire de la politique climatique**³⁰ (ci-après l'« Observatoire »), la Chambre de Commerce estime qu'il s'agit de l'organe légitime pour le suivi des objectifs nationaux et sectoriels, ainsi que la détermination des possibilités techniques réelles en vue de leur atteinte, et ce sur la base des meilleures technologies disponibles. Des avis réguliers devraient être émis, afin que les trajectoires puissent, le cas échéant, être adaptées, et le principe « *comply or explain* » doit être appliqué pour ces avis.

La Chambre de Commerce préconise également que l'Observatoire soit impliqué en amont de la détermination des mesures, comme par exemple la détermination du niveau « optimal » des accises.

Alors que le projet de loi sous avis détaille les missions de l'Observatoire, il reste très vague quant à celles allouées à la **Plateforme pour l'action climat et la transition énergétique**³¹, ainsi que sur les membres la composant, ce qui, selon la Chambre de Commerce, engendre un flou juridique peu propice à l'atteinte d'objectifs ambitieux. La Chambre de Commerce appelle à une représentation forte des entreprises et des secteurs identifiés par le projet de loi sous avis.

Considérations générales relatives au Fonds climat et énergie³²

Soutenir les entreprises dans leur transition est nécessaire afin d'atteindre les objectifs ambitieux. La Chambre de Commerce plaide donc pour que les projets des entreprises soient dorénavant éligibles pour un soutien.

L'ouverture du fonds aux entreprises permettrait par ailleurs de centraliser les informations et ainsi d'augmenter la transparence des moyens alloués à la lutte contre le changement climatique.

Comme pour d'autres Fonds, un rapport sur le fonctionnement et les activités du fonds, ainsi qu'un programme pluriannuel de ses dépenses, pourrait être présenté annuellement par le ministre ayant le climat dans ses attributions à la Chambre des Députés.

Si elle salue la création d'un comité d'accompagnement permanent pour les projets d'investissement financés par le fonds, la Chambre de Commerce regrette l'absence de précisions quant à sa composition et demande que les entreprises y soient représentées.

Considérations générales relatives au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre³³

De façon générale, la Chambre de Commerce déplore que le SEQE demeure un système qui récompense largement la « non-production », de GES bien sûr, mais également, de façon indirecte, de produits industriels sur le territoire des Etats membres. Avec pour conséquence des

³⁰ Article 8 du projet de loi sous avis

³¹ Article 7 du projet de loi sous avis

³² Titre II du projet de loi sous avis

³³ Titre III du projet de loi sous avis

effets socio-économiques néfastes directs (pertes d'emplois souvent moins qualifiés, fermetures d'usines, réduction de bases imposables, etc.), mais également indirects (activités d'entreprises et notamment de PME en amont et en aval des activités productives). Selon la Chambre de Commerce, l'Europe doit offrir un cadre réglementaire qui récompense des productions performantes et qui soit neutre par rapport aux variations des niveaux de production.

Quant aux prix des quotas d'émission de GES sous-jacents au SEQE, l'objectif même du système, qui consiste à donner un prix au carbone, est d'internaliser des coûts environnementaux externes dans le coût des opérations d'installations émettant des GES. Il s'agit d'un instrument dit « basé sur le marché » dont l'objectif est de favoriser la réduction des émissions de GES dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Or, un tel instrument basé sur le marché ne peut, par définition, fonctionner que pour autant que les forces du marché déterminent le prix de la tonne de CO₂, via l'offre et la demande de quotas d'émission. Par conséquent, la Chambre de Commerce regrette les interventions politiques, au niveau européen, qui ont pour objectif d'influencer le prix du carbone artificiellement à la hausse, comme la création d'une réserve de stabilité³⁴ ou encore la diminution linéaire de la quantité de quotas délivrée chaque année pour l'ensemble de l'UE à compter de 2013.

En parallèle, en l'absence d'un prix uniforme pour le carbone au niveau mondial, il importe de maintenir des protections fortes pour les secteurs les plus exposés au risque de la « fuite de carbone », et par conséquent de leur allouer suffisamment de quotas gratuits.

La Chambre de Commerce rappelle également que toute réglementation apte à éviter les délocalisations, la fuite de carbone ou bien les distorsions de concurrence, se doit d'être dûment négociée dans un cadre international approprié.

Afin de conserver une flexibilité, la Chambre de Commerce insiste sur la nécessité de conserver la possibilité d'acheter des crédits d'émission de GES, et ce comme dernier recours si les trajectoires de réduction sectorielle n'étaient pas atteintes.

Le SEQE européen est actuellement dans sa phase 3³⁵, qui s'étendait de 2013 à 2020. La phase 4 sera pour sa part d'application dès 2021 et ce jusque 2030. La Chambre de Commerce s'interroge dès lors de l'adéquation du projet de loi sous avis avec cette nouvelle phase et dès lors sur sa pertinence en ce qui concerne le SEQE. Elle appelle à une flexibilité et une agilité du projet de loi sous quant à cet encadrement futur.

S'agissant en particulier de l'aviation civile, l'Organisation de l'Aviation civile internationale (OACI) a été chargée, dès 1997, de réglementer les émissions du secteur de l'aviation. La Commission européenne a dès lors proposé, le 20 novembre 2012, de suspendre temporairement l'application du SEQE de l'Union européenne pour les vols intercontinentaux afin de trouver un accord international. Selon la Chambre de Commerce, cette dérogation à la directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE, établissant un SEQE dans la Communauté, permettait de restaurer temporairement le jeu de la concurrence entre les aéroports européens et non-européens.

Dès 2013, ce système SEQE est toutefois d'application, la quantité totale de quotas à allouer aux exploitants d'aéronefs pour la période de huit ans débutait au 1^{er} janvier 2013. En 2016, l'OACI a adopté le système CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation). Depuis 2019, tous les opérateurs ayant des émissions annuelles supérieures à 10.000 tonnes équivalentes de CO₂ sont tenus de déclarer leurs émissions sur une base annuelle pour les vols internationaux, c'est-à-dire non intérieur. Dès 2021 et jusque 2023, une phase pilote sur base

³⁴ Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil

³⁵ Pour plus de détails quant aux phases 1 et 2 : https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_en

volontaire sera lancée et les vols entre les Etats qui se portent volontaires pour participer à la phase pilote et/ou à la première phase seront soumis à des exigences de compensation sur la base de l'augmentation moyenne des émissions du secteur de l'aviation. La Chambre de Commerce s'inquiète donc à nouveau du risque de distorsion du marché mondial auquel les exploitants d'aéronefs pourraient être confrontés.

Enfin, le « Pacte vert pour l'Europe » annonce la possibilité d'étendre progressivement le système vers d'autres secteurs, le secteur maritime et les émissions des bâtiments étant spécifiquement cités. La Chambre de Commerce appelle à nouveau à privilégier la flexibilité, et à éviter un double jeu entre le système SEQE et la taxe carbone.

Commentaires des articles

Concernant l'intitulé

Etant donné que le projet de loi sous avis a également pour objet d'abroger la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre³⁶, il y a lieu de compléter l'intitulé comme suit :

*« **Projet de loi 1) relative au climat ; 2) modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement ; et 3) abrogeant la loi 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 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés** »*

Concernant l'article 2

L'article 2 énumère une série particulièrement étoffée de termes qu'il définit.

La Chambre de Commerce suggère de supprimer le point « 18° *État membre responsable* » étant donné que cette notion fait l'objet d'un article à part entière dans le corps du projet de loi, à savoir l'article 23, respectivement de scinder l'article 23 en déplaçant la partie définition dans l'article 2.

Concernant l'article 4 paragraphe (2)

La Chambre de Commerce constate que seul l'objectif de réduction des émissions des GES est inséré dans le projet de loi sous avis, et s'interroge sur ce choix.

Concernant l'article 4 paragraphe (4)

L'article 4, paragraphe (4) prévoit que : « *[s]ans préjudice des principes généraux applicables en matière environnementale, les mesures de politique climatique sont régies par le principe de justice climatique, le principe de progression et de non régression, le principe de réduction intégrée de la pollution et le principe d'intégrité.* » L'introduction de ces principes en droit national constitue une nouveauté dont les conséquences ne doivent pas être sous-estimées.

En l'état actuel du droit, ces principes sont mentionnés dans des textes multilatéraux, négociés entre Etats. La Chambre de Commerce attire l'attention des auteurs sur le fait que : « *On*

³⁶ Loi 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 13bis de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés

*utilise immodérément et sans précision aucune le terme « principe » en droit international de l'environnement. Ainsi l'emploie-t-on indifféremment pour désigner un constat d'évidence, les conclusions d'une analyse, des normes non juridiques ou des règles juridiques obligatoires. »*³⁷. A la différence du droit national dont les règles reprises dans la loi sont d'applicabilité directe, les principes énoncés dans les différents outils internationaux en matière d'environnement n'ont pas tous vocation à avoir une valeur normative³⁸.

Dans sa volonté de soutien au développement d'une politique climatique ambitieuse au Luxembourg, la Chambre de Commerce se félicite de l'introduction de nouvelles règles transparentes, directement applicables en droit national. Elle s'interroge cependant quant à la pertinence de retranscrire sans plus d'explications des principes directement issus de textes internationaux³⁹ dans un texte de loi. Ce faisant, elle souhaite attirer l'attention des auteurs en ce qui concerne les conséquences prévisibles, ou, faudrait-il plutôt dire, imprévisibles, de l'introduction pure et simple de ces principes sans plus de formalités.

En effet, le respect de ces principes, particulièrement vagues et non définis, sera dorénavant directement opposable à l'Etat. Cela implique que ces principes pourront servir de base juridique à des actions judiciaires à l'encontre de décisions étatiques de tout ordre. La Chambre de Commerce met en garde les auteurs contre le développement de ce contentieux pour lequel, en l'état actuel des choses, tant l'ampleur (en nombre de litiges) que la marge d'interprétation laissée aux tribunaux rendent toute prévision impossible.

Afin que le paragraphe (4) de l'article 4 sous analyse apporte une réelle plus-value au système juridique national, la Chambre de Commerce suggère qu'il soit reformulé en des termes plus précis, plus facilement applicables par les tribunaux, et permettant d'assurer une meilleure sécurité juridique⁴⁰.

En outre, alors que le paragraphe (4) de l'article 4 du projet de loi sous avis prévoit que « [d]ans la mesure où il résulte du bilan [...] que les émissions dans un secteur dépassent ou n'atteignent pas la quantité d'émissions disponible sur une période d'un an, la différence est reportée sur la quantité d'émissions disponible du même secteur pour l'année suivante de la ou des périodes visées au paragraphe 2 », le projet de PNEC, lorsqu'il fait référence au projet de loi sous avis à la page 58, indique que « [l]orsqu'un secteur dépasse son taux d'émissions annuelles admissibles, le Conseil du gouvernement est saisi en vue d'élaborer un plan d'action accéléré pour atteindre les objectifs climatiques ». La Chambre de Commerce demande dès lors que cette contradiction soit levée.

³⁷ « On utilise immodérément et sans précision aucune le terme « principe » en droit international de l'environnement. Ainsi l'emploie-t-on indifféremment pour désigner un constat d'évidence, les conclusions d'une analyse, des normes non juridiques ou des règles juridiques obligatoires. » (Kamto Maurice, *Les nouveaux principes du droit international de l'environnement*. Dans : *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 1993, page 12).

Voir également, dans ce sens, le rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 30 novembre 2018 intitulé « *Gaps in international environmental law and environment-related instruments: towards a global pact for the environment* » (A/73/419, [lien](#)) : « *Principles of international environmental law are an important building block and their usage is widespread. Some are included in non-binding instruments, including political instruments, while others are enshrined in issue-specific multilateral environmental agreements that are legally binding.* » (page 6).

³⁸ En ce qui concerne l'interpénétration des règles qui visent à protéger l'environnement entre différents ordres juridiques, voir : Kiss Alexandre, *Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-ils reflétés par le Code de l'environnement ?* Dans : *Revue Juridique de l'Environnement*, numéro spécial, 2002, *Le code français de l'environnement*. Pages 15-20.

³⁹ Ces notions, qualifiées de « principes » dans l'article sous analyse, sont notamment citées dans l'Accord de Paris du 12 décembre 2015.

⁴⁰ En Suisse, la loi nationale est généralement formulée en des termes plus précis que les textes internationaux, ce qui facilite l'application par les tribunaux de la première par rapport aux seconds (Le droit international de l'environnement dans la jurisprudence suisse, Cullet, Philippe, *International Environmental Law Research Centre, Working paper 1999-3*).

Concernant l'article 6

La Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si la création du Comité interministériel pour l'action climat ne relève pas de la compétence de la compétence du Grand-Duc en vertu de l'article 76, alinéa 1^{er} de la Constitution qui dispose que : « *Le Grand-Duc règle l'organisation de son Gouvernement [...]* »⁴¹ étant donné qu'il s'agit de créer un comité interministériel.

De plus, selon le paragraphe (1) de l'article 6 du projet de loi sous avis, le « [...] comité exerce ses missions dans le plein respect des compétences et des obligations légales des ministères, administrations et établissements publics concernés par l'application de la présente loi ». Si la Chambre de Commerce peut comprendre l'intention derrière cette disposition, elle craint cependant que cela n'engendre des lenteurs dans les décisions et que des blocages, qui ne concernent pas directement le climat, apparaissent.

Concernant le Titre III. Fonds climat et énergie (articles 14 à 16)

Les articles 14 à 16 du projet de loi sous avis ont vocation à instituer et à régir le fonctionnement d'un fonds spécial intitulé « Fonds climat et énergie »⁴².

En vertu de l'article 14, paragraphe 1^{er} : « *Il est institué un fonds spécial sous la dénomination de « Fonds climat et énergie », appelé « fonds » par la suite. Le fonds succède au fonds climat et énergie créé par l'article 22 de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre et reprend ses actifs.* »

La Chambre de Commerce ne s'oppose aucunement à l'existence d'un tel fonds et elle comprend la nécessité de s'assurer que le fonds ne perde pas sa base légale du fait de l'abrogation de la loi du 23 décembre 2004 précitée prévue à l'article 49 du projet de loi sous avis. Cependant, elle rappelle que « *Lorsqu'il s'agit de donner une nouvelle assise légale à une entité ou à un organe existants, il est recommandé d'éviter des formules qui pourraient faire croire à une nouvelle création de ces instances. Une formule du type « Il est créé une administration... » est réservée aux seuls textes comportant la création d'entités ou d'organes.* »⁴³

Dans un souci de cohérence du système juridique, la Chambre de Commerce invite les auteurs à reformuler l'article du projet de loi afin d'assurer valablement la continuité du Fonds climat et énergie, sans passer par un mécanisme « factice » de succession d'une entité vers une entité identique⁴⁴.

Concernant l'article 41

L'article 41 du projet de loi sous avis concerne les registres de quotas en application du règlement (UE) n°1193/2011 du 18 novembre 2011⁴⁵.

La Chambre de Commerce invite les auteurs à mettre cette référence à jour étant donné que ce règlement (UE) n°1193/2011 a été abrogé par le règlement (UE) n°389/2013 de la Commission

⁴¹ Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Edition 2019, Promoculture Larcier, paragraphe 614

⁴² L'article 4, paragraphe (4) du projet de loi a d'ores et déjà été complété par un projet de règlement grand-ducal déterminant les missions et les modalités de fonctionnement du comité interministériel de gestion du fonds climat et énergie ([lien vers ce projet de règlement grand-ducal](#))

⁴³ Marc Besch, Normes et légistique en droit public luxembourgeois, Edition 2019, Promoculture Larcier, paragraphe 617

⁴⁴ Étant donné qu'il s'agit du même fonds, il ne doit pas être « institué », ni « succéder », ou encore « reprendre les actifs » de l'ancien fonds (terminologie utilisée aux différents paragraphes de l'article 14 du projet de loi).

⁴⁵ Règlement (UE) n°1193/2011 du 18 novembre 2011 de la Commission du 18 novembre 2011 établissant le registre de l'Union pour la période d'échanges débutant le 1^{er} janvier 2013 et pour les périodes d'échanges suivantes du système d'échange de quotas d'émission de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil et modifiant les règlements de la Commission (CE) n° 2216/2004 et (UE) n° 920/2010

du 2 mai 2013 établissant un registre de l'Union conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et aux décisions n° 280/2004/CE et n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les règlements (UE) n° 920/2010 et (UE) n° 1193/2011 de la Commission⁴⁶.

La Chambre de Commerce s'interroge ensuite quant au degré de précision du paragraphe 5 de l'article 41 sous analyse qui prévoit les documents nécessaires à la vérification de l'authenticité des demandes d'ouvertures de compte : « (5) [...] *chaque utilisateur du registre est tenu de fournir une copie certifiée de sa carte d'identité ainsi qu'un certificat de résidence datant de moins de trois mois.* » Etant donné qu'il est de principe que, lorsque la loi a vocation à déterminer les éléments essentiels de la matière, les éléments moins essentiels, la mise en œuvre du détail, peuvent être relégués au pouvoir exécutif⁴⁷, un tel degré de précision ne semble donc pas adapté à la nature du texte sous analyse.

Concernant le Titre VI. Dispositions diverses

Le titre sous analyse contient notamment les dispositions relatives aux sanctions du projet de loi sous avis, celles-ci pouvant être à la fois des amendes administratives (article 43), des mesures administratives, (article 44) et des sanctions pénales (article 47).

A cet égard, la Chambre de Commerce rappelle qu'en vertu du principe *non bis in idem*⁴⁸, nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif. Les tribunaux luxembourgeois retiennent plus spécifiquement que « *Le principe non bis in idem ne s'oppose pas au cumul des poursuites et des sanctions pénales et administratives, dès lors que chacun de ces types de sanctions repose sur des objets différents et poursuivent des finalités différentes.* »⁴⁹

Il semble qu'il y aurait finalement lieu de redresser les **erreurs typographiques** suivantes :

- renuméroter le ~~Titre VI~~ **Titre V** sous analyse étant donné qu'il fait suite au Titre IV,
- aux articles 44, paragraphe 1^{er} et 47, paragraphe 1^{er}, la référence à l'article 37 devrait être introduite à l'endroit suivant : les infractions aux/le non-respect des « *dispositions des articles 20, 22, 24, 25 paragraphe 2, 26 paragraphe 3, 27, 31 paragraphe 12, 35, ~~27~~, 37, 38 et 41 paragraphe 3 de la présente loi.* »

Concernant l'article 47

L'article sous analyse prévoit que la violation d'une série d'articles du projet de loi est passible de sanctions pénales allant de 8 jours à 3 ans d'emprisonnement, assorties ou non d'une amende de 251 € à 1.000.000 €. Les dispositions visées sont toutes incluses dans le *Titre IV Systèmes d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre* qui a vocation à remplacer la loi modifiée du 23 décembre 2004, actuellement en vigueur.

Or, en l'absence de toute justification de la part des auteurs, la Chambre de Commerce s'étonne de l'augmentation drastique de la peine d'emprisonnement encourue par rapport à la loi en vigueur (6 mois d'emprisonnement maximum)⁵⁰. En gardant à l'esprit que l'article 16 de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, prévoit que les

⁴⁶ Article 117 du règlement (UE) 389/2013

⁴⁷ Voir dans ce sens : Cour constitutionnelle, arrêt n°15/03 du 3 janvier 2003 (Mémorial A n°7 du 23-01-2003) et arrêts du 2 mars 2018, numéros 132/18 et 133/18 (Mémorial A n°196 et 197 du 20 mars 2018).

⁴⁸ Article 4 du Protocole n°7 à la Convention européenne des droits de l'homme

⁴⁹ Cour administrative d'appel, 26 mai 2016, rôle 37318C

⁵⁰ Article 21 de la loi du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

sanctions applicables mises en place par les Etats membres doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives », la Chambre de Commerce constate la nécessité de trouver un juste équilibre entre le nécessaire effet dissuasif des sanctions relatives à certains comportements et l'augmentation systématique (et parfois démesurée) des sanctions projetées, comme c'est le cas en l'espèce⁵¹.

Finalement, en application à tout le moins des principes de proportionnalité et de sécurité juridique, la Chambre de Commerce invite les auteurs à apporter plus de précisions concernant la gradation des peines encourues en fonction de l'infraction constatée. En effet, en l'état actuel de rédaction du projet de loi, au vu de l'amplitude des peines possibles – et non graduées – il est impossible pour un opérateur économique de pouvoir prévoir l'ampleur potentielle de la sanction encourue pour un comportement donné.

* * *

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

CCH/DJI

⁵¹ La Chambre de Commerce a déjà eu l'occasion d'appeler à plusieurs reprises à une meilleure justification de la proportionnalité des sanctions pénales, notamment en matière de protection de l'environnement. Elle renvoie à cet égard à deux avis du 2 mars 2018 relatifs : (i) au projet de loi 7205 concernant la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes (avis n°4952CCL), et (ii) au projet de loi 7219 concernant la protection des espèces de faune et de flore sauvage par le contrôle de leur commerce (avis n°4964CCL) ; et à son avis du 10 septembre 2019 relatif au projet de loi n°7474 portant certaines modalités d'application et les sanctions du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants (avis 5338CCL).