

Luxembourg, le 24 janvier 2024

Objet : Projet de loi n°8320¹ portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat. (6524MLE)

*Saisine : Ministre de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité
(2 octobre 2023)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de modifier la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat (ci-après la « loi climat »), afin de transposer en droit national quatre textes européens, à savoir :

- la directive (UE) 2023/958² (concernant le secteur de l'aviation commerciale),
- la directive (UE) 2023/959³ (concernant l'inclusion des émissions du secteur du transport maritime au système d'échange de quotas d'émissions (ci-après le « SEQE »), et la mise en place d'un nouveau « SEQE 2 » autonome applicable aux secteurs du bâtiment, du transport routier et des carburants),
- le règlement (UE) 2023/956⁴ (concernant l'introduction d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (ci-après le « MACF »)) et
- le règlement (UE) 2023/957⁵.

En bref

- La Chambre de Commerce recommande vivement de supprimer certaines dispositions de l'article 22 selon le principe « toute la directive, rien que la directive », et qu'à défaut elles ne s'appliquent pas aux entités ayant ouvert un compte de négociation avant l'entrée en vigueur du Projet.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses commentaires.

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

² Directive (UE) 2023/958 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE en ce qui concerne la contribution de l'aviation à l'objectif de réduction des émissions dans tous les secteurs de l'économie de l'Union et la mise en œuvre appropriée d'un mécanisme de marché mondial

³ Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union

⁴ Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières

⁵ Règlement (UE) 2023/957 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant le règlement (UE) 2015/757 afin de prévoir l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne et la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions d'autres gaz à effet de serre et des émissions d'autres types de navires

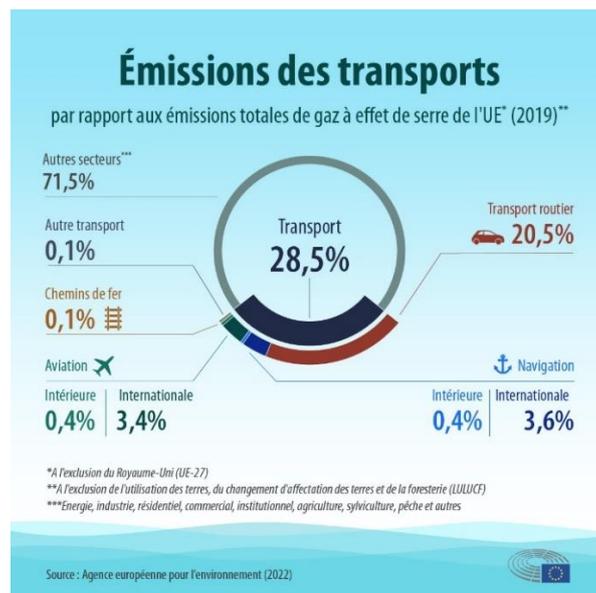
Contexte et considérations générales

Le chapitre 4 de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat précise les dispositions relatives au SEQE. Ce marché du carbone européen, introduit en 2005 à la suite de la signature du protocole de Kyoto, a pour but d'encourager les secteurs très émetteurs (industries à forte intensité énergétique, production d'électricité et de chaleur, et aviation commerciale) à réduire progressivement leurs émissions de gaz à effet de serre (GES), et ce de manière économiquement efficace, et est basé sur un système de plafonnement et d'échange de quotas d'émission. Il a évolué depuis lors à plusieurs reprises, afin de permettre de réduire davantage les émissions desdits secteurs.

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

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

À noter que les directives (UE) 2023/958 et (UE) 2023/959 modifient la directive (UE) 2003/87/CE⁶.



⁶ Directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union

Depuis l'adoption du SEQE en 2005, les industries à forte consommation d'énergie⁷ ont diminué leurs émissions directes de CO₂ de plus de 25%, tout en facilitant des réductions indirectes grâce aux produits de certaines d'entre elles. Ces derniers, durant leur cycle de vie, permettent des économies d'énergie considérables par rapport à des alternatives moins performantes. Des exemples notables incluent le verre plat, l'acier et le béton. Le verre plat, utilisé dans les fenêtres double vitrage, peut compenser ses émissions de CO₂ en seulement 6 à 20 mois grâce aux économies d'énergie qu'il engendre, continuant ainsi avoir un impact positif sur plusieurs décennies. De même, l'acier et le béton sont cruciaux pour les infrastructures liées aux énergies renouvelables. Leur recyclage joue un rôle clé dans leur durabilité et leur contribution à la lutte contre le changement climatique.

La Chambre de Commerce souligne l'importance de préserver la compétitivité de ces secteurs en Europe, tout en progressant vers la neutralité carbone.

Concernant l'intégration des émissions du secteur maritime au SEQE

Selon la directive (UE) 2023/959, les émissions du secteur maritime seront progressivement couvertes par le SEQE entre 2024 et 2026. Ce secteur était en effet le seul du monde du transport à ne pas être inclus dans les précédents engagements climatiques de l'UE, alors qu'il représente 3 à 4% de ses émissions, tel que précisé dans l'exposé des motifs du Projet et le montre le graphique précédent. En 2019, plus de 144 millions de tonnes de CO₂ provenaient du transport maritime.

Le Projet transpose fidèlement, via son **article 11**, les dispositions de la directive (UE) 2023/959, ce que la Chambre de Commerce salue. À terme, il est prévu que « *le SEQE couvre la moitié des émissions résultant des voyages entre un port relevant de la juridiction d'un État membre de l'UE et un port relevant de la juridiction d'un pays tiers* », et « *l'ensemble des émissions des navires effectuant des trajets à destination d'un port relevant de la juridiction d'un État membre au départ d'un port relevant de la juridiction d'un État membre, ainsi que l'ensemble des émissions dans les ports relevant de la juridiction d'un État membre* ».

Ces obligations entreront en vigueur progressivement. Ainsi, en 2024, 40% des émissions décrites au paragraphe précédent devront être couvertes par des quotas d'émissions, 70% en 2025, puis 100% à partir de 2026. En outre, dès 2026, les émissions de méthane et de N₂O seront également incluses dans le SEQE, au même titre que les émissions de CO₂.

Selon *Helca Emissions Management*, la mise en conformité des navires concernés avec le SEQE pourrait coûter plus de 3,2 milliards de dollars (2,9 milliards d'euros) en 2024, et jusqu'à 9,1 milliards de dollars (8,3 milliards d'euros) en 2026 pour les compagnies maritimes. Certaines compagnies maritimes envisagent d'ores et déjà d'appliquer une revalorisation tarifaire pour compenser les coûts supplémentaires liés au SEQE. Dès lors, la Chambre de Commerce souhaite préciser que le prix du transport des marchandises pourrait augmenter, et *in fine* être répercuté sur le prix des marchandises ou supporté par divers acteurs de la chaîne de valeur selon leur capacité à reporter ces coûts.

Concernant l'introduction d'un SEQE 2 pour les émissions des secteurs du bâtiment et du transport routier, ainsi que pour les fournisseurs de carburants et combustibles

Étant donné que les secteurs du bâtiment et du transport routier sont à ce jour difficiles à décarboner, la directive (UE) 2023/959 introduit un nouveau système autonome d'échange de quotas d'émission (ci-après le « SEQE 2 ») applicable à ces secteurs, permettant de réduire leurs

⁷ Les secteurs concernés incluent la production d'électricité et de chaleur, l'industrie lourde (raffineries, production d'acier, de ciment, de produits chimiques, d'aluminium, de verre, de céramique, de papier-carton, etc.) depuis 2005 et l'aviation commerciale dans l'Espace économique européen (EEE) depuis 2013.

émissions de manière économiquement efficace. Les fournisseurs de carburants et de combustibles auxdits secteurs seront également couverts par le SEQE 2.

Comme le précise le commentaire de l'**article 23**, « *[l]'échange de quotas d'émission s'applique aux combustibles destinés à la combustion dans [...] [les secteurs du bâtiment et du transport routier], et démarrera en 2025, de sorte que le délai de transposition de la plupart des dispositions y afférentes est fixé au 30 juin 2024.* »

Toutefois, une période transitoire allant jusqu'en 2027 (année à laquelle les quotas commenceront à être délivrés), prévoit que les entités réglementées « *soient titulaires d'une autorisation à émettre des GES [à partir du 1^{er} janvier 2025 (article 1^{er}, point 6°)], et qu'elles déclarent leurs émissions pour les années 2024 à 2026* », tel que le rappelle l'exposé des motifs. Ainsi, le Projet transpose via son **article 23**, l'article 30^{septies}, paragraphe 4 de la directive (UE) 2003/87/CE, telle que modifiée par la directive (UE) 2023/959, concernant l'obligation de déclaration des émissions historiques de 2024 pour les secteurs concernés, et qui devait être transposée pour le 31 décembre 2023. Il y est précisé que les émissions de 2024 devront être déclarées à l'Administration de l'environnement au plus tard le 30 avril 2025.

Pour rappel, comme précisé par le projet de mise à jour du PNEC, « *il est prévu que les dispositions relatives à l'évolution de la taxe CO₂ pour la période 2027-2030 soient réévaluées en 2026* ». En effet, « *[l]es Etats membres pourront exempter les entités visées par l'extension du système [...] [SEQE] sous condition qu'elles soient soumises à une taxe carbone au niveau national dont le niveau est égal ou supérieur au prix dans le nouveau système [...] [SEQE]. Le gouvernement étudiera en détail quel système sera le plus avantageux en termes de l'action climat et d'impacts sociaux* », sachant que la moitié de la taxe CO₂ permet en effet de financer des mesures de compensation sociale. « *Par la suite, une décision sera prise par rapport au maintien ou non, au-delà de 2026, du système de la taxe CO₂ nationale* » pour les entités précitées, ou si ces secteurs seront dès lors couverts par le SEQE 2.

De manière générale, la Chambre de Commerce accueille favorablement la mise en place d'un SEQE différent de l'existant pour les secteurs du bâtiment et des transports routiers. En effet, par rapport aux industries grandes consommatrices d'énergie, ces secteurs présentent des différences au niveau des coûts de leurs mesures de réduction des émissions de CO₂, de l'élasticité-prix⁸ de leurs produits et services, ainsi qu'au niveau de leur taux d'exposition aux fuites de carbone⁹.

Elle souligne en outre que le crédit d'impôt qui compense actuellement la taxe CO₂ pour les ménages vulnérables devra être maintenu et adapté au prix des allocations d'émission dans le cas où le Luxembourg déciderait de participer au SEQE 2 après 2026 ou 2030. En effet, le SEQE 2 devrait avoir un impact équivalent à la taxe CO₂ sur le pouvoir d'achat des ménages. Pourtant, contrairement aux recettes de la taxe CO₂ qui reviennent intégralement au budget de l'État (et qui sont consacrées pour moitié à des mesures de compensations sociales), celles de la mise aux enchères des quotas d'émissions ne seront reversées qu'à hauteur de 50% aux États membres, engendrant des recettes plus faibles pour le budget de l'État que la taxe CO₂.

Concernant l'établissement d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)

Un MACF est introduit par le règlement (UE) 2023/956, avec pour objectif de faire en sorte que les efforts de décarbonation consentis par les producteurs au sein de l'UE ne soient pas mis à

⁸ L'élasticité-prix désigne la sensibilité de la demande d'un produit ou service à la variation de son prix.

⁹ La « fuite de carbone » décrit un phénomène où les réductions d'émissions de CO₂ dans une région (typiquement des pays avec des politiques environnementales strictes) entraînent une augmentation des émissions dans une autre région (typiquement des pays avec des réglementations environnementales moins rigoureuses), souvent due à des délocalisations industrielles.

mal par une augmentation des émissions en dehors de ses frontières, via, par exemple, une délocalisation de la production vers un pays tiers dont les exigences environnementales sont moins strictes (i.e. phénomène dit « fuite de carbone »).

Actuellement, le SEQE limite le risque de fuite de carbone via l'allocation de quotas d'émissions à titre gratuit pour certains secteurs économiques très exposés à ce risque, à savoir l'acier, le fer, le ciment, les engrais, l'aluminium, l'électricité et l'hydrogène.

Ainsi, le MACF, qui vise les produits importés vers l'UE et fonctionnera en parallèle du SEQE, reflète les effets du SEQE pour les producteurs hors UE, et vise à encourager d'autres pays à mettre en place des politiques de tarification du carbone dans les secteurs à haut risque de fuite de carbone tels que précités. En effet, il doit venir compenser la différence de prix résultant de l'application du SEQE entre les produits fabriqués à l'intérieur de l'UE et les produits importés. Pour ce faire, les importateurs devront restituer un certain nombre de certificats MACF selon les GES émis lors de la phase de production du produit importé.

A terme, le MACF a vocation à venir remplacer l'allocation de quotas à titre gratuit, lesquels seront amenés à disparaître progressivement entre 2026 et 2034.

Il est toutefois prévu une période transitoire de l'implémentation du MACF, du 1^{er} octobre 2023 au 31 décembre 2025, où une simple déclaration des émissions sera demandée aux producteurs importateurs.

Passé cette période transitoire, l'obligation de restitution des certificats MACF par les acteurs concernés sera introduite progressivement entre 2026 et 2034, en parallèle de la suppression graduelle des quotas alloués à titre gratuit. Ainsi, l'allocation de quotas gratuits pour la fabrication de marchandises couverts par le MACF sera soumise à un facteur de réduction dénommé « facteur MACF ». Ce facteur sera de 97,5% en 2026, ce qui signifie qu'en 2026, 97,5% des quotas gratuits initialement alloués pour ladite fabrication pourront être réellement alloués. Ce facteur sera de 95% en 2027, 90% en 2028, 77,5% en 2029, 51,5% en 2030, 39% en 2031, 26,5% en 2032, 14% en 2033, puis finalement 0% à partir de 2034 (signifiant que plus aucun quota gratuit ne pourra être alloué pour les marchandises couvertes par le MACF) (**article 16, point 1^o, dernier alinéa**).

Enfin, le Projet désigne à l'**article 5** (nouvel article 15*bis* de la loi climat) l'autorité compétente du MACF, à savoir l'Administration de l'environnement, et met en œuvre les sanctions prévues lors de la période transitoire, telles que prévues à l'article 35, paragraphe 5 du règlement (UE) 2023/956.

De manière générale, la Chambre de Commerce exprime des inquiétudes quant à l'introduction du MACF en parallèle de la suppression des quotas gratuits, craignant que cela n'entrave la compétitivité des exportateurs européens sur le marché mondial. Elle souligne que l'efficacité du MACF n'est pas encore prouvée.

Son objectif théorique est bien d'inciter les pays tiers à adopter des systèmes similaires au SEQE, afin de réduire la disparité de compétitivité et d'accélérer l'atteinte des objectifs climatiques mondiaux. Cependant, importer un produit depuis la Chine, par exemple, vers des marchés hors UE, pourrait désormais devenir moins coûteux qu'importer depuis le marché UE (qui imposera progressivement la restitution de certificats MACF¹⁰ pour ces produits). L'UE pourrait ainsi perdre en compétitivité, si les pays tiers n'adoptent pas de système de tarification du carbone aussi exigeant que l'UE.

¹⁰ Le prix des certificats correspondra *in fine* à la différence entre la tarification de la tonne de CO₂ en Chine, et le prix moyen de l'enchère des allocations d'émissions sur le marché SEQE des deux semaines précédentes.

Dès lors, au moins jusqu'à ce que le MACF soit pleinement efficace, les allocations gratuites et la compensation des coûts indirects devraient, selon la Chambre de Commerce, être maintenus pour soulager les fabricants de l'UE qui doivent se conformer aux ambitions climatiques plus élevées de l'UE. La suppression des allocations gratuites à partir de 2026 risque en effet d'affaiblir la protection contre les fuites de carbone, alors que l'efficacité du MACF reste incertaine. Les allocations gratuites et le MACF sont complémentaires et devraient, selon la Chambre de Commerce, coexister pour aider l'industrie de l'UE à rester rentable et compétitive tout en gérant la transition. Elle regrette que cela n'ait pas été envisagé par la Commission européenne.

La Chambre de Commerce souligne par ailleurs que l'introduction du MACF et la suppression progressive des quotas gratuits pourrait entraîner une hausse du coût de production des industries concernées, impactant le prix des produits finaux, étant donné que dans certains secteurs, la marge pour réduire les émissions de GES est, du moins à court terme, restreinte. La Chambre de Commerce recommande dès lors de prévoir une compensation temporaire de l'impact de cette hausse des coûts sur le pouvoir d'achat des ménages les moins aisés.

Concernant la modification de la quantité totale de quotas à attribuer au secteur de l'aviation

L'**article 8** du Projet modifie l'article 17 de la loi climat tel afin de transposer la directive (UE) 2003/87/CE modifiée en droit national. Afin d'encourager la décarbonation du transport aérien commercial, faisant partie du SEQE depuis 2013, il est prévu, via le Projet, de réserver au maximum 20 millions de quotas entre le 1^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2030, pour les allouer dans le but de couvrir une partie de l'écart des prix restant entre le kérosène fossile et les carburants d'aviation durables (**paragraphe 1^{er}**), tel que prévu par la Directive (UE) 2023/958.

Concernant le renforcement des missions de l'Observatoire de la politique climatique (OPC)

L'**article 4** du Projet prévoit de renforcer les missions de l'OPC, en lui confiant la mission d'émettre un avis sur l'avant-projet de mise à jour du PNEC. Ainsi, le délai de consultation en vue de la rédaction de cet avis a été prolongé d'un mois (pour passer à deux mois), ce que la Chambre de Commerce tient à saluer.

Commentaire des articles

Concernant l'article 22 (conditions d'ouverture de comptes au sein du registre SEQE luxembourgeois)

L'article 22 du Projet modifie l'article 40 de la loi climat. Y est notamment inséré un **nouveau paragraphe 1^{quater}** qui indique que « *seules des entités immatriculées dans un État membre de l'EEE ou en Suisse peuvent ouvrir et détenir un compte de négociation au sein du registre luxembourgeois* ».

La Chambre de Commerce constate que contrairement à la plupart des autres dispositions du Projet, l'article 22 ne résulte pas de la transposition des directives, ni de la mise en œuvre des règlements européens susmentionnés.

Ainsi, le commentaire de l'article 22 justifie l'insertion d'une telle disposition de la manière suivante : « [...] *L'insertion des nouveaux paragraphes 1bis, 1ter et 1quater fait suite au constat que l'Administration de l'environnement est confrontée à un nombre croissant de demandes d'ouverture de compte de négociation provenant d'entités immatriculées en dehors d'un État membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse. Dans ces cas, la vérification de la documentation exigée par le règlement délégué (UE) 2019/1122 est particulièrement difficile, ce qui, combiné au nombre croissant de demandes, favorise la fraude. C'est pourquoi, il est décidé de limiter l'ouverture*

de comptes de négociations aux entités immatriculées dans un État membre de l'Espace économique européen ou en Suisse, comme le permet l'article 16, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) 2019/1122. [...] »

Selon la Chambre de Commerce, l'application de la disposition introduite au nouveau paragraphe 1 *quater* aux acteurs actifs sur le marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre immatriculés hors de l'EEE et de la Suisse, et ayant déjà ouvert un compte de négociation au sein du registre luxembourgeois, les obligerait à cesser leurs activités.

Cela même alors que, d'une part, la vérification de la documentation a déjà été effectuée par l'Administration de l'environnement, et ne constituerait donc pas une charge additionnelle (comme ce serait le cas pour les nouvelles demandes), et, d'autre part, certains acteurs bénéficiant d'un compte de négociations au sein du registre luxembourgeois sont soumis à des exigences et contrôles réglementaires par d'autres autorités, notamment lorsque les instruments financiers émis par l'entité détentrice du compte de négociation sont soumis au régime du Règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé.

La Chambre de Commerce rappelle en outre qu'avant de pouvoir publier un prospectus en conformité avec ledit règlement, tant l'autorité compétente (CSSF au Luxembourg) que la bourse (Luxembourg Stock Exchange) effectuent des vérifications approfondies tant sur l'émetteur que sur le projet.

Dans ce contexte, il serait plus que souhaitable, selon la Chambre de Commerce, et selon le principe de « toute la directive, rien que la directive » qu'elle défend, de supprimer le nouveau paragraphe 1 *quater* prévu par le Projet, et à défaut, d'envisager *a minima* que l'article 22 ne s'applique pas aux entités ayant ouvert un compte de négociation avant l'entrée en vigueur du Projet, de sorte que ces acteurs puissent continuer à opérer de tels comptes et participer aux objectifs européen et national de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

* * *

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 commentaires.