



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

7 juin 2012

AVIS I/27/2012

relatif au projet de loi modifiant la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

..... AVIS

Par lettre en date du 26 avril 2012, Monsieur Marco Schank, ministre délégué au Développement durable et aux Infrastructures, a saisi notre chambre professionnelle du projet de loi sous avis.

1. Le projet de loi a pour objet la transposition en droit national, par le biais d'une modification de la loi modifiée du 23 décembre 2004 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE).

1. Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE)

2. Le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre a été introduit en 2005. Il constitue le premier système international de plafonnement des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et autres gaz à effet de serre dans les entreprises, mis en place à l'échelle mondiale. Le système s'appuie sur les nouveaux mécanismes définis par le protocole de Kyoto, à savoir le mécanisme des échanges d'émissions, le mécanisme de développement propre (MDP) et le mécanisme de mise en œuvre conjointe (MOC), ces deux derniers mécanismes permettant aux pays concernés d'obtenir des crédits d'émission supplémentaires en investissant dans des projets de réduction des émissions de CO₂ dans d'autres pays. Le système ainsi mis en place permet d'attribuer un prix à chaque tonne de dioxyde de carbone émise et est ainsi censé stimuler les investissements dans le domaine des technologies à faibles émissions de CO₂.

3. La Chambre des salariés adhère à l'objectif environnemental de la préservation du climat et de la réduction substantielle des émissions de CO₂. Elle tient toutefois à faire remarquer que l'approche de construire un marché pour acheter et vendre des droits à polluer pose des questions au niveau éthique.

L'autorisation de polluer et le système corrélatif d'attribution de quotas peuvent en effet paraître peu moraux, même s'ils sont économiquement pertinents du fait que la pollution atmosphérique par les gaz à effet de serre est planétaire et qu'il faut l'aborder à cette dimension.

4. Un système d'échange de droits d'émission peut cependant aussi être critiqué comme une forme de privatisation de l'atmosphère, qui est un bien public, par la voie de la création de nouveaux droits de propriété sous forme de droits de pollution.

Or, la défense des biens publics globaux, dont l'environnement naturel et humain, ne doit pas se limiter à un échange global de droits de propriété négociés en bourse.

2. Les modifications introduites par la directive à transposer par le projet de loi

5. Après la première phase (2005-2007) constituée par l'établissement d'un prix du carbone et des quotas nationaux et la deuxième phase (2008-2012) correspondant à l'application du Protocole de Kyoto pendant laquelle les quotas ont été attribués gratuitement aux entreprises et à l'inclusion de l'aviation civile, la directive 2009/29/CE, dont la transposition est visée par le projet de loi, ouvre une nouvelle période.

Le SCEQE révisé qui sera appliqué à partir de 2013 comporte en effet un certain nombre de modifications qui sont expliquées et commentées ci-après.

2.1. Elargissement du champ d'application

6. Le champ d'application du système est élargi et il inclura (outre l'aviation à partir de 2012) d'autres industries, à savoir les secteurs des produits **pétrochimiques**, de l'**ammoniaque** et de l'**aluminium**, ainsi que les installations chargées du **captage, du transport et du stockage géologique** des émissions de CO₂, ainsi que deux nouveaux gaz, en l'occurrence l'**oxyde d'azote** et le **perfluorocarbone**.

7. À partir de 2012, le SCEQE s'applique également aux émissions de CO₂ de l'**aviation civile**, ce qui signifie que les compagnies aériennes de toutes nationalités ont besoin de quotas pour couvrir les émissions produites par les avions desservant des aéroports européens. Le **transport routier et maritime** reste exclu, le transport maritime pouvant cependant être inclus à un stade ultérieur. L'**agriculture et la sylviculture** ne sont pas non plus intégrées dans le champ d'application de la directive, et cela en raison de la difficulté d'évaluer précisément les émissions de ces secteurs.

8. L'ensemble des activités soumises à la directive se trouve dans l'annexe I de la directive.

9. La directive permet aux États membres d'**exclure** du système des **petites installations** qui émettent des **quantités relativement faibles de CO₂** (moins de 25.000 t équivalent dioxyde de carbone par an), à condition que ces installations sont soumises à des mesures qui auront un effet équivalent sur leurs émissions. Le projet de loi ne vise pas à transposer cette disposition étant donné qu'elle ne serait pas de mise pour le Luxembourg.

10. Le fait que tous les secteurs ne sont pas intégrés dans le SCEQE ne signifie pourtant pas qu'ils ne doivent pas contribuer à la réduction des gaz à effets de serre (GES). En effet, la décision de la Commission No 2009/406/CE – telle que modifiée par la décision de la Commission No 2010/778/UE - relative aux efforts à fournir par les États membres en vue de réduire leurs émissions de GES afin de respecter l'engagement de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020, établit les quantités respectives d'émissions attribuées à la Communauté européenne et à chacun de ses États membres.

Afin de parvenir, d'ici 2020, à une réduction moyenne de 10 % des émissions de gaz à effet de serre des **secteurs non couverts par le SCEQE**, comme le transport, la construction, l'agriculture et les déchets, la Commission a fixé des objectifs nationaux en fonction du PIB de chaque pays. Les pays les plus riches doivent opérer des réductions plus importantes (jusqu'à 20 % pour le Danemark, l'Irlande et le Luxembourg¹), tandis que les pays plus pauvres (notamment le Portugal, ainsi que tous les pays ayant adhéré à l'UE après 2004, excepté Chypre) seront en fait autorisés à augmenter leurs émissions de gaz à effet de serre dans ces secteurs – respectivement jusqu'à 19 et 20 % pour la Roumanie et la Bulgarie – afin de prendre en compte les prévisions élevées de croissance de leurs économies.

2.2. Remplacement des plafonds d'émission nationaux par un plafond unique et réduction linéaire de 1,74% des émissions autorisées

11. Conformément à la directive, le projet de loi vise à remplacer le système actuel de plafonds d'émission nationaux par un plafond unique pour toute l'Union européenne.

12. D'autre part, à partir du milieu de la période 2008-2012, la directive prévoit une réduction linéaire de 1,74 % par an du plafond d'émission à l'horizon 2020 et au-delà, ce qui fera qu'en 2020, le nombre de quotas d'émission sera inférieur de 21 % au niveau d'émission de 2005.

¹ par rapport aux émissions de 2005

2.3. Vente aux enchères

2.3.1. Passage progressif de l'allocation gratuite à un système de vente aux enchères

13. Le projet de loi prévoit le passage progressif à un **système de vente aux enchères** des quotas d'émission qui remplacera définitivement l'actuel système consistant à allouer gratuitement la majorité des quotas. À partir de 2013, au moins 50 % des quotas devront être vendus aux enchères, taux qui devrait passer à 70 % en 2020 avec comme objectif une mise aux enchères intégrale en 2027. La vente aux enchères totale est par ailleurs de rigueur dès 2013 pour le secteur de **l'électricité**. Dans d'autres secteurs, les quotas gratuits seront progressivement retirés sur une base annuelle. Des exceptions pourront être accordées à certains secteurs qui consomment beaucoup d'énergie, s'il est estimé que l'achat aux enchères de tous leurs quotas d'émission pourrait détériorer leur compétitivité internationale (fuites de carbone). La liste de ces secteurs et sous-secteurs est établie par la Commission européenne.

14. Les secteurs à forte intensité d'énergie considérés comme exposés à un risque significatif de fuite de carbone pourraient recevoir une plus grande quantité de quotas gratuits; une autre solution consisterait à introduire un système efficace de péréquation pour le carbone afin de mettre sur un pied d'égalité les installations situées dans l'UE présentant un risque important de fuite de carbone et les installations des pays tiers.

15. La vente aux enchères de quotas constitue en effet une meilleure incitation à renforcer les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre qu'une attribution à titre gratuit. Toutefois, la Chambre des salariés n'a pas trouvé de dispositions quant au déroulement pratique de ces ventes aux enchères. En outre faudrait-il clarifier le traitement fiscal des dépenses des entreprises relatives à l'acquisition des quotas. Si ces dépenses sont fiscalement déductibles, l'incitation en matière de réduction des émissions se trouvera évidemment amoindrie.

16. Pendant la phase II (2008-2012), les entreprises luxembourgeoises ont bénéficié d'un total annuel de quotas d'environ 2,5 millions de tonnes de CO₂. La répartition peut être consultée dans le tableau repris en annexe de cet avis.

2.3.2. Ventilation de la quantité totale des quotas soumis aux enchères

17. 88 % de la quantité totale de quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres, sur la base de leurs parts relatives des émissions dans le système communautaire en 2005 ou de la moyenne de la période 2005-2007, le montant le plus élevé étant retenu. Aux fins de la solidarité et de la croissance dans l'UE, 10 % de la quantité totale sont attribués à certains États membres, qui devront les utiliser pour réduire les émissions et s'adapter aux conséquences du changement climatique. Lors de la répartition de ces 10 %, il est tenu compte des niveaux de revenu par habitant en 2005 et des perspectives de croissance des États membres, des quantités plus élevées étant attribuées aux États membres dans lesquels les revenus par habitant sont faibles, et les perspectives de croissance importantes.

18. Le Luxembourg, bien qu'il soit un pays à revenu par habitant élevé, bénéficie d'une augmentation de 10% des quotas soumis aux enchères, étant donné que le coût du paquet global des mesures en matière de changement climatique et d'énergies renouvelables dépasse 0,7 % du PIB.

19. En outre, 2 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères devraient être répartis entre les États membres dont les émissions de gaz à effet de serre en 2005 étaient d'au moins 20 % inférieures aux niveaux d'émissions de l'année de référence qui leur sont applicables en vertu du protocole de Kyoto.

Il s'agit ici des nouveaux Etats membres de l'Union européenne.

2.3.3. Affectation du produit de la vente aux enchères

20. Conformément à la directive, le paragraphe (3) de l'article 11 du texte coordonné de la loi du 23 décembre 2004 dispose que les recettes de la mise aux enchères sont portées directement en recette au budget de l'Etat.

21. Un pourcentage minimal de 50 % des recettes tirées de la mise aux enchères des quotas doit être utilisé pour une ou plusieurs des fins suivantes :

- a. réduction des émissions de gaz à effet de serre, notamment en vertu d'une contribution à des Fonds internationaux d'adaptation au changement climatique et de promotion des énergies renouvelables et d'une participation à des activités de recherche et d'innovation en matière d'efficacité énergétique ;
- b. développement des énergies renouvelables pour respecter l'engagement de l'Union d'utiliser 20 % d'énergies renouvelables d'ici à 2020 ;
- c. mesures destinées à éviter le déboisement et à accroître le boisement et le reboisement dans les pays en développement ;
- d. piégeage par la sylviculture dans l'Union;
- e. captage et stockage géologique, dans des conditions de sécurité pour l'environnement, du CO₂;
- f. incitation à adopter des moyens de transport à faible émission et les transports publics;
- g. financement des activités de recherche et de développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres dans les secteurs couverts par la présente directive ;
- h. mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation ou à fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens;
- i. couverture des frais administratifs liés à la gestion du système communautaire.

22. Parmi les affectations reprises dans la liste ci-dessus, ce sont surtout les mesures figurant aux points f. et h. qui ont retenu l'attention de la Chambre des salariés, étant donné qu'elles correspondent à des revendications de sa part. En effet, notre chambre plaide depuis longtemps en faveur de l'introduction ou de l'augmentation des mesures financières en faveur de ménages à revenus faibles et moyens en vue de l'assainissement énergétique de leurs logements. Le produit de la mise aux enchères devrait être prioritairement utilisé à cette fin.

23. D'autre part, même si le transport ne fait pas partie des secteurs couverts par la directive à transposer par le projet de loi sous avis, il ne faut pas oublier que le Luxembourg, en vertu d'accords internationaux, est tenu à réduire ses émissions de gaz à effet de serre et que le transport routier contribue fortement à de telles émissions dans notre pays. Afin de réduire ces émissions, des investissements supplémentaires en matière de transports publics revêtent donc une importance particulière.

24. Quant au captage et stockage géologique du CO₂ (CSC), la Chambre des salariés, qui se

soucie surtout des aspects de protection de la sécurité et de la santé de la population, exprime ses plus grandes réserves. En effet, d'un point de vue scientifique, la nouvelle technologie de CSC est malheureusement caractérisée par un flagrant manque de retour des expériences, ce qui génère une panoplie d'aléas tant pour l'environnement que pour la sécurité et la santé des citoyens du Grand-Duché de Luxembourg.

A ce sujet, notre chambre accueille favorablement la décision de la Commission du Développement durable de la Chambre des députés d'interdire tout stockage géologique de CO2 sur le territoire du Luxembourg.

2.4. Mécanismes flexibles

25. Le projet de loi contient également des dispositions permettant d'utiliser au-delà de 2012, les crédits issus des mécanismes flexibles. Il s'agit des unités de réduction des émissions (URE) et des réductions d'émission certifiées (REC).

En vertu d'un Protocole adopté suite à la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques adoptée à Rio en 1992, les pays signataires, afin de réaliser leurs engagements, ont la possibilité de mettre en œuvre la réduction des émissions là où elle est potentiellement la moins chère. C'est pourquoi les pays ont la possibilité de recourir à des mécanismes dits de « flexibilité », en complément des politiques et mesures nationales.

A côté du SCEQE, les deux autres mécanismes sont :

- la mise en œuvre conjointe (MOC) qui permet aux parties prenantes de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier ainsi des crédits d'émissions générés par les réductions obtenues ;
- le mécanisme de développement propre (MDP), analogue au précédent, mais jouant de pays développé à pays en voie de développement.

26. Le Luxembourg a conclu 8 transactions bilatérales utilisant le mécanisme pour un développement propre (MDP) pour un volume d'achat correspondant à 4.722.000 tCO2e. Quelques projets indiquent une performance réduite et le volume ajusté de tCO2e basé sur ces indications de performance est plutôt de 3.790.000 tCO2e. Entretemps, 1,40 million de tCO2e a été livré au Luxembourg².

Toutes les huit transactions utilisant le MDP visent à acheter des tCO2e qui sont ou seront générées avant la fin de 2012 et qui peuvent être utilisées pour la première période d'engagement Kyoto 2008-2012.

La majorité des réductions d'émission des huit projets MDP proviennent de projets éoliens (43%), suivis par des projets d'efficacité énergétique (23%), des projets de captage et combustion/utilisation du biogaz issu des décharges à ordures ménagères (16%) et des projets de biomasse (8%). Le plus grand nombre des projets sont localisés en Amérique latine et dans la région des Caraïbes (44%), suivi par l'Asie de l'Est notamment la Chine (43%) et de l'Asie du Sud (3%).

² Réponse du 11 janvier 2011 du ministre du Développement durable et des Infrastructures à la question parlementaire n° 989 du 8 novembre 2010 du député Camille Gira

2.5. Transfert, restitution et annulation des quotas

27. Le projet de loi prévoit d'insérer un paragraphe 3bis à l'article 13 de la loi du 23 décembre 2004 disposant que, pour le captage et le stockage du CO₂, ainsi que pour les technologies innovantes dans le domaine des énergies renouvelables, il ne sera pas nécessaire de restituer des quotas pour du CO₂ stocké de manière permanente ou non émis.

28. La CSL renvoie à ce sujet à sa critique du stockage du CO₂ formulée ci-dessus.

29. En outre, notre chambre note que le paragraphe 6 du texte coordonné, qui n'est pas changé par le projet de loi sous avis, dispose que « Toute cessation totale ou partielle de l'exploitation d'une installation doit immédiatement être notifiée au ministre. Le ministre statue sur la restitution totale ou partielle des quotas non utilisés. ».

Notre chambre estime que cette disposition accorde un pouvoir discrétionnaire au ministre et, dans le cas d'une renonciation à la restitution des quotas de la part du Gouvernement, l'entreprise ayant fermé une installation bénéficierait d'effets d'aubaine, puisqu'elle pourrait vendre une partie de ses droits d'émission, alloués gratuitement, à d'autres industries et réaliser un bénéfice.

2.6. Surveillance, déclaration et vérification des émissions.

30. Un règlement communautaire relatif à la vérification des déclarations d'émissions et à l'accréditation et au contrôle des vérificateurs précise les conditions régissant l'accréditation et son retrait, la reconnaissance mutuelle, ainsi que l'évaluation par les pairs des organes d'accréditation.

31. Par ailleurs, un système de registres normalisé, sous la forme de bases de données électroniques, permettra de suivre la délivrance, la détention, le transfert et l'annulation des quotas.

A travers ces registres, l'accès des citoyens à l'information dans le domaine des quotas et des émissions sera organisé. Toutefois, cette transparence est quelque peu tempérée par la protection du secret professionnel.

2.7. Engagement de personnel supplémentaire

32. En raison des obligations qui découlent de l'application de la loi, le projet de loi prévoit de renforcer le personnel de l'Administration de l'environnement par deux ingénieurs.

Luxembourg, le 7 juin 2012

Pour la Chambre des salariés,

La direction



René PIZZAFERRI



Norbert TREMUTH

Le président



Jean-Claude REDING

L'avis a été adopté à l'unanimité.

Annexe : Tableau d'allocation des quotas d'émission

Allocation table 2008-12							
Installation		allocation					
ID	Name	2008	2009	2010	2011	2012	(period)
EQE-2005-1	Cegyco S.A.	66999	66999	66999	66999	66999	334995
EQE-2005-2	Dupont de Nemours Luxembourg	70485	70485	70485	70485	70485	352425
EQE-2005-3	Ceduco S.A.	68931	68931	68931	68931	68931	344655
EQE-2005-4	Guardian Luxguard I	112618	112618	112618	112618	112618	563090
EQE-2005-5	Guardian Luxguard II	122224	122224	122224	122224	122224	611120
EQE-2005-6	Cimalux S.A.	746132	746132	746132	746132	746132	3730660
EQE-2005-7	Kronospan Luxembourg S.A.	72505	72505	72505	72505	72505	362525
EQE-2005-8	Luxénergie S.A. KB	46705	46705	46705	46705	46705	233525
EQE-2005-9	Luxénergie S.A. Stade	19780	19780	19780	19780	19780	98900
EQE-2005-10	Luxlait Association Agricole	3883	3883	3883	3883	3883	19415
EQE-2005-11	ArcelorMittal Rodange S.A.	81073	81073	81073	81073	81073	405365
EQE-2005-12	ArcelorMittal Differdange S.A.	145620	145620	145620	145620	145620	728100
EQE-2005-13	ArcelorMittal Belval S.A.	73118	73118	73118	73118	73118	365590
EQE-2005-14	Primus	opt-out	opt-out	opt-out	opt-out	opt-out	0
EQE-2005-15	Twinterg S.A.	858156	858156	858156	858156	858156	4290780
Total alloc. incumbents		2488229	2488229	2488229	2488229	2488229	12441145
Total reserve in period							800
Total allowances in period							12441945