

Projet de loi

portant modification de la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat

Avis du Conseil d'État

(22 décembre 2023)

En vertu de l'arrêté du 5 octobre 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de l'Environnement, du Climat et du Développement durable.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck », le texte des directives (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 et (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 ainsi que le texte des règlements (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières et (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 navire.

Les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 6 et 11 décembre 2023.

Considérations générales

La législation européenne visant à la réduction des gaz à effet de serre comprend notamment la directive 2003/87/CE¹ qui établit le système

¹ 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 l'Union et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, ci-après la « directive 2003/87/CE »

Pour rappel, la directive 2003/87/CE a établi un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, afin de favoriser les réductions des émissions de gaz à effet de serre, dans des conditions économiquement efficaces et performantes. Chaque installation qui entre dans le champ d'application de la

d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE², le règlement (UE) 2018/842³ qui définit des objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030, le règlement (UE) 2018/841⁴ qui oblige les États membres à compenser leurs émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres par l'absorption de gaz à effet de serre dans l'atmosphère et le règlement (UE) 2021/1119⁵ qui fixe un objectif contraignant de neutralité climatique dans l'Union européenne d'ici à 2050 ainsi qu'un objectif contraignant au niveau de l'Union consistant en une réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'au moins 55 pour cent d'ici à 2030. La législation européenne a été transposée et mise en œuvre par la loi modifiée du 15 décembre 2020 relative au climat.

L'Union européenne a mis en place un paquet législatif visant à la réalisation de l'objectif de réduction nette des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union d'au moins 55 pour cent d'ici à 2030. Le paquet « Ajustement à l'objectif 55 » (« Fitfor55 ») comprend notamment la directive (UE) 2023/959⁶, la directive (UE) 2023/958⁷ révisant le système d'échange de quotas d'émissions en ce qui concerne le secteur de l'aviation civile, le règlement (UE) 2023/956⁸ établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, le règlement (UE) 2023/957⁹ qui prévoit l'inclusion des activités de transport maritime dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne. La loi en projet vise à modifier la loi précitée du 15 décembre 2020 afin de transposer les directives et de mettre en œuvre les règlements parties du paquet « Ajustement à l'objectif 55 ».

La directive (UE) 2023/958 est à transposer au plus tard au 31 décembre 2023. En ce qui concerne le délai de transposition de la directive (UE) 2023/959, il convient de distinguer selon les dispositions. Les

directive et émettant des gaz à effet de serre doit, être titulaire d'une autorisation d'émettre de pareils gaz. Chaque exploitant d'une installation titulaire d'une autorisation se voit attribuer un nombre de quotas, un quota autorisant son titulaire à émettre une tonne de gaz à effet de serre spécifié. À la fin de chaque année civile, le titulaire de l'autorisation doit justifier, auprès de l'autorité compétente, chacune de ses émissions de gaz à effet de serre par la restitution d'un nombre équivalent de quotas.

² Ci-après SEQE

³ 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, tel que modifié

⁴ Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie dans le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) no 525/2013 et la décision (UE) no 529/2013, tel que modifié

⁵ Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique et modifiant les règlements (CE) n° 401/2009 et (UE) 2018/1999 (« loi européenne sur le climat »)

⁶ 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, ci-après la « directive (UE) 2023/959 »

⁷ 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, ci-après la « directive (UE) 2023/958 »

⁸ Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières, ci-après le « règlement (UE) 2023/956 »

⁹ 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, ci-après le « règlement (UE) 2023/957 »

dispositions relatives au SEQE de l'UE existant et à son extension au transport maritime sont à transposer au plus tard au 31 décembre 2023. Le délai maximal de transposition des dispositions relatives au système d'échange de quotas d'émission pour les secteurs du bâtiment, du transport routier et d'autres secteurs est fixé au 30 juin 2024. La loi en projet se limite à la transposition des dispositions à transposer au plus tard au 31 décembre 2023, de sorte qu'une nouvelle loi modificative de la loi précitée du 15 décembre 2020 devra être adoptée au 30 juin 2024 pour la transposition des dispositions restantes.

De manière générale, le Conseil d'État observe qu'en plusieurs endroits du dispositif (articles 11, 22*septies*, 30, 34, 36, 41*ter* et 42 dans la teneur introduite par la loi en projet), la loi en projet renvoie aux dispositions d'actes d'exécution de la Commission européenne. Le Conseil d'État rappelle que si les actes d'exécution sont adoptés sous la forme de directives, il s'imposera de les transposer en droit national. Pour les actes d'exécution qui auraient déjà été adoptés sous la forme de règlements européens, le Conseil d'État demande de renvoyer expressément à leur intitulé.

Examen des articles

Articles 1^{er} à 7

Sans observation.

Article 8

L'article sous examen remplace l'article 17 de la loi précitée du 15 décembre 2020. Il transpose l'article 1^{er}, points 2) et 3) de la directive (UE) 2023/958 modifiant les articles 3*quater* et 3*quinqüies* de la directive 2003/87/CE. Il en retranscrit fidèlement le libellé.

Au paragraphe 1^{er} nouveau, alinéa 1^{er}, la retranscription littérale de l'article 3*quater*, paragraphe 6, de la directive 2003/87/CE prête à croire que le maximum de 20 millions de quotas à allouer constitue le maximum national de quotas à allouer alors qu'il s'agit du maximum au niveau de l'Union européenne. Aux yeux du Conseil d'État, seul le principe de droits aux quotas pour les exploitants d'aéronefs commerciaux usant de combustibles durables est à transposer, sous peine d'opposition formelle pour transposition incorrecte de la directive. De plus, la référence au « règlement visé à l'article 3*quater*, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, de la directive 2003/87/CE » est à remplacer par une référence au « règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation) » entre-temps adopté. Le Conseil d'État peut d'ores et déjà marquer son accord avec un alinéa 1^{er} qui prendrait la teneur suivante :

« Pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2030, les exploitants d'aéronefs commerciaux peuvent demander à bénéficier, chaque année, de quotas à titre gratuit pour l'utilisation, pour leurs vols subsoniques pour lesquels des quotas doivent être restitués conformément à l'article 34, paragraphe 4, point 2^o, de carburants d'aviation durables et d'autres carburants d'aviation qui ne sont pas dérivés de combustibles fossiles, recensés dans le règlement (UE)

2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable (ReFuelEU Aviation) et éligibles pour atteindre les objectifs d'incorporation en volume de ces carburants fixés à l'annexe I du même règlement. »

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous examen entend introduire une section *2bis* relative au secteur maritime. Il transpose l'article 1^{er}, point 7) de la directive (UE) 2023/959, insérant les articles *3octies bis* à *3octies octies* dans la directive 2003/87/CE. À l'article 22*septies* à insérer, par analogie au paragraphe 1^{er}, le paragraphe 2 est à adapter pour viser « l'autorité responsable » et non pas « une autorité responsable ».

Articles 12 et 13

Sans observation.

Article 14

L'article sous examen abroge l'article 27 de la loi. Or, l'article 28, de la loi précitée du 15 décembre 2020, non modifié par la loi en projet sous revue, continue d'y faire référence. Étant donné que ce renvoi n'a plus de sens, le libellé de l'article 28 requiert une adaptation en conséquence.

Articles 13 à 21

Sans observation.

Article 22

L'article sous examen modifie l'article 40 de la loi précitée du 14 décembre 2020.

Au paragraphe *1bis* que le point 2^o vise à introduire, la mention selon laquelle « l'accès du représentant n'est pas limité à la consultation du seul registre » est vague, car elle laisse à penser que le représentant pourrait se voir confier d'autres droits. Afin de s'aligner avec la terminologie de l'article 20 du règlement délégué (UE) 2019/1122¹⁰, le Conseil d'État suggère de libeller la dernière phrase du paragraphe en question comme suit : « L'accès de ce représentant autorisé résident permanent permet la consultation du registre, de lancer et d'approuver des processus ».

Articles 23 à 30

Sans observation.

¹⁰ Règlement délégué (UE) 2019/1122 de la Commission du 12 mars 2019 complétant la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le fonctionnement du registre de l'Union, tel que modifié

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Par conséquent, il y a lieu d'écrire « Administration des douanes et accises ».

Article 1^{er}

Au point 27°, le point-virgule figurant après les termes « changer d'équipage » est à remplacer par une virgule.

Au point 29°, il est rappelé que lorsqu'il s'est référé à un acte dont l'intitulé a déjà été cité, il convient d'ajouter le terme « précité » avant sa date pour écrire à la lettre a) « en vertu de l'article 7 du règlement ministériel précité du 18 mars 2010 ». La forme abrégée introduite à la lettre b) peut ainsi être supprimée.

Au point 29°, lettre c), les termes « conformément à l'article 422 du règlement ministériel modifié du 29 mars 2005 » sont à remplacer par les termes « conformément à l'article 422 de l'annexe dénommée de la « loi-programme belge du 27 décembre 2004 » publiée par le règlement ministériel précité du 29 mars 2009 ».

Article 4

À la phrase liminaire, il est indiqué d'ajouter une virgule après les termes « de la même loi ».

Article 5

À la phrase liminaire, il convient d'ajouter les termes « comprenant un article 15*bis*, » après les termes « chapitre 3*bis* ». Par analogie, cette observation vaut également pour l'article 11, phrase liminaire, et l'article 23, phrase liminaire.

Article 8

À l'occasion du remplacement d'articles dans leur intégralité, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, à remplacer, il y a lieu d'accorder le terme « précitée » correctement avec le terme « directive » à la deuxième occurrence.

Article 15

À la phrase liminaire, il est indiqué d'ajouter une virgule après les termes « de la même loi ».

Au point 1°, il y a lieu d'écrire :

« 1° À l'alinéa 1^{er}, les termes « titre III » sont remplacés par ceux de « chapitre 3 » ; ».

Article 19

Au point 3°, à l'article 34, paragraphe 4, alinéa 2, il est indiqué d'écrire « à l'alinéa 1^{er} ».

Article 22

Au point 2°, à l'article 40, paragraphe 1^{quater}, à introduire, il y a lieu d'écrire « Espace économique européen » en toutes lettres.

Article 24

Aux points 5° à 7°, il est signalé que les modifications à effectuer à une même subdivision peuvent être regroupées sous un même numéro à leur tour en ayant recours à une subdivision en lettres minuscules alphabétiques suivies d'une parenthèse fermante a), b), c), ... Ces subdivisions sont elles-mêmes subdivisées en chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante lorsqu'il s'agit de regrouper des modifications qu'il s'agit d'apporter à une même subdivision sous une seule lettre. Cette observation vaut également pour l'article 25, points 1° et 2°.

Article 30

La phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« Après l'annexe II de la même loi, il est ajouté une nouvelle annexe III qui prend la teneur suivante : ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 12 votants, le 22 décembre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz