



Conseil Fédéral du Développement durable (CFDD) Avis sur un projet d'A.R. relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et pour les engins mobiles non routiers

- Demandé par le Ministre de l'Environnement, de la Protection de la Consommation et du Développement durable, Madame Freya Van den Bossche, le 13 avril 2004
- Préparé par le groupe de travail *Normes de produits*, avec la collaboration du groupe de travail *Energie et Climat*
- Approuvé via la procédure de vote écrite¹ (le 9 juin 2004)
- La langue originale de cet avis est le néerlandais

1. Contexte

- [1] La demande d'avis, formulée en exécution de l'article 19 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits, porte sur la transposition d'une directive européenne. Cette directive s'inscrit dans le cadre de la politique européenne qui a pour but de développer une filière énergétique durable pour le secteur des transports. Le ministre a demandé au conseil un avis d'urgence, dans le mois, sur le projet d'arrêté royal de transposition. A la demande du conseil et vu les circonstances, une prolongation de quelques semaines a été accordée.

2. Résumé de l'avis

- [a] Le conseil constate que le champ d'application de l'A.R. est beaucoup plus restreint que celui de la directive européenne et ne voit pas immédiatement ce qui justifie une telle restriction tant en ce qui concerne le type de carburant que les modes de transport. Il constate que de ce fait, la directive européenne n'est pas correctement transposée et demande donc de reprendre les formulations et définitions de la directive.
- [b] Le conseil souligne que l'on peut envisager de faire référence à la possibilité de prendre en compte la production de biomasse pour des usages énergétiques autres que les transports, au cas où les objectifs de taux de présence de biocarburants à des fins de transport ne sont pas atteints. Il souligne également la nécessité d'élaborer un A.R. dans lequel des mesures fiscales d'accompagnement indispensables doivent être prévues. En outre, il se demande dans quelle mesure l'A.R. tient compte de l'équilibre environnemental et traite des problèmes de stabilité et de stockage de carburants contenant une fraction de biocarburant. En outre, le conseil attire l'attention sur le fait que des solutions alternatives peuvent également contribuer à atteindre les objectifs de la directive européenne et que la recherche sur la durabilité des biocarburants doit être stimulée.
- [c] Le conseil fait également remarquer que l'opérationnalité de l'A.R. est liée à l'élaboration de normes CEN en la matière, ce qui pourrait retarder l'utilisation de biocarburants. Il juge enfin nécessaire de travailler à la communication vers le public et aux mécanismes de contrôle nécessaires, tels qu'ils sont prévus par la directive européenne.

3. Le projet d'A.R.

- [2] Le projet d'A.R. s'inscrit dans le cadre de la transposition de la directive européenne 2003/30/CE, entend préciser les dénominations et les caractéristiques des biocarburants et a pour but de porter à 2% la part de ces biocarburants dans les carburants pour le transport, d'ici le 31 décembre 2005 (2%

¹ S'abstiennent: Madame Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral, CGSLB), Madame Marie-Laurence SEMAILLE (Fédération wallonne de l'agriculture).



calculés sur base du contenu énergétique de la quantité totale d'essence et de diesel mise sur le marché pour la consommation au cours de l'année calendrier précédente) et d'augmenter cette part, chaque année et de façon linéaire, de 0,75%. Les objectifs intermédiaires doivent être atteints chaque année calendrier, au 31 décembre, et ce jusqu'en 2010.

4. Remarques du CFDD

Transposition de la directive CEE

- [3] La directive 2003/30/CE est basée sur l'art. 175 du Traité de l'UE. Il s'agit donc d'une directive minimale sur l'environnement en vertu de laquelle les états membres doivent prendre des mesures plus avancées de protection de l'environnement.
- [4] Le CFDD se demande dans quelle mesure la directive européenne sera transposée. Le conseil comprend que cet A.R. veut définir les dénominations et les caractéristiques des biocarburants et a pour but de porter à 2% la part de ces biocarburants dans les carburants pour le transport, d'ici le 31 décembre 2005 et d'augmenter ce pourcentage de 0,75%, chaque année et de manière linéaire, jusqu'en 2010.
- [5] La directive européenne prévoit d'aboutir à une part de 5,75% de biocarburants sur le marché d'ici 2010. C'est un objectif indicatif. L'article 4,1, b) de la directive stipule notamment que dans les rapports qu'ils doivent présenter, chaque année, à la Commission Européenne, les états membres peuvent motiver la divergence des objectifs nationaux par rapport aux valeurs de référence de la directive en se basant, entre autres, sur *le volume des ressources affectées à la production de la biomasse à des fins énergétiques autres que le transport*. Concrètement, il pourrait s'agir, par exemple, de remplacer l'utilisation de combustibles fossiles par l'utilisation de biomasse dans la production d'électricité ou le chauffage de bâtiments. Le Conseil se demande dès lors s'il ne serait pas indiqué que, en Belgique, cette dernière possibilité soit également retenue, au moins comme piste à explorer.²
- [6] Sur la base de l'information communiquée par le représentant de l'administration, le conseil a compris qu'un autre A.R. doit encore suivre cet A.R., pour l'exécution ultérieure de la directive européenne, qui portera plus précisément sur l'élaboration de mesures fiscales d'accompagnement pour atteindre le but visé. Le conseil regrette que les deux volets ne soient pas proposés en même temps, dans la mesure où il est difficile de se faire une idée d'ensemble de la manière dont la directive 2003/30/CE sera transposée dans le droit belge.
- [7] Le conseil attire également l'attention sur les différences entre la directive européenne et l'A.R. Ainsi, la directive européenne (articles 1 et 3) ne parle pas seulement de biocarburants mais aussi d'*autres carburants renouvelables*. La directive européenne entend par là l'électricité verte utilisée pour les véhicules propulsés à l'électricité (trams, trains, etc.).
- [8] La directive européenne concerne, en outre, la part de biocarburants et d'autres carburants renouvelables dans le transport. Le CFDD s'étonne que des solutions autres que l'incorporation dans des carburants classiques ne soient pas proposées dans cet A.R. Le conseil constate que la directive européenne n'est, de cette manière, pas correctement transposée et demande donc de reprendre les formulations et les définitions utilisées dans la directive.
- [9] Le CFDD se demande si et dans quelle mesure l'article 3.4. de la directive européenne sera pris en considération. Dans celui-ci, il est demandé de tenir compte du bilan climatique et environnemental global des différents types de biocarburants et des autres carburants renouvelables. Les états membres peuvent encourager, en priorité, les carburants dont le bilan environnemental global et la

² Voir aussi l'avis du CCE sur le projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et machines, 18 mai 2004



rentabilité sont très bons, tout en prenant en compte la compétitivité et la sécurité des approvisionnements. Utiliser l'énergie émise par les déchets présente des avantages importants. Le conseil demande d'examiner quelles sont les possibilités d'application dans le secteur des transports des biogaz, produits à partir des déchets ménagers et de jardins, déchets de l'industrie de l'alimentation, du dépôt des eaux usées, etc. ou de l'éthanol produit à partir de déchets provenant de l'industrie du bois, des élagages des forêts de production, etc.

- [10] Le conseil ne voit pas encore tout à fait en quoi les exigences de l'article 3.3. et de l'article 3.5. de la directive européenne sont remplies. Le conseil renvoie, à cette fin, aux paragraphes 23 et 24 du présent avis.
- [11] Le conseil estime, en outre, que l'élément suivant de la directive européenne doit certainement être repris dans la politique en la matière :
- (24) La recherche et le développement technologique dans le domaine de la durabilité des biocarburants doivent être encouragés.*

Remarques sur le contenu de l'A.R.

Remarques générales

- [12] Le CFDD demande de corriger le titre néerlandais de l'A.R. comme suit: *Koninklijk besluit betreffende de benamingen en de kenmerken van de biobrandstoffen voor motorvoertuigen en voor niet voor de weg bestemde mobiele machines*. En outre, le titre français doit être adapté : *Arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et pour les engins mobiles non routiers*.
- [13] Dans l'en-tête, on a omis de faire référence aux différents avis (loi sur les normes de produits, chapitre VII, article 19) des quatre conseils suivants : le Conseil fédéral du Développement durable, le Conseil supérieur d'Hygiène, le Conseil de la Consommation et le Conseil central de l'Economie. Le conseil demande qu'il soit fait référence à ces avis.
- [14] Le conseil constate que le champ d'application de l'A.R. est beaucoup plus restreint que celui de la directive européenne qu'il tend à transposer. Et le conseil ne voit pas ce qui justifie cette restriction, tant en ce qui concerne le type de carburant que les modes de transport.

Stabilité

- [15] Le conseil demande la garantie de stabilité du carburant auquel on ajoute du biocarburant à des pourcentages supérieurs à ceux que les normes actuelles autorisent pour le diesel et l'essence. Les exploitants de stations d'essence se demandent en effet ce qu'il en est de la stabilité du carburant auquel on a ajouté du biocarburant. La qualité de ce produit ne diminue-t-elle pas avec le temps ? Cette question est surtout importante pour les stations-service à faible débit. Dans le cadre de la législation sur le contrôle de la qualité, ces stations-service pourraient être confrontées au problème que le produit ne satisfait plus à la norme. Dans ce cas, l'exploitant doit veiller à ce que le produit non conforme soit éliminé. Cela implique qu'il devra faire face à des coûts énormes.

Problématique du stockage et réservoirs adaptés

- [16] Le CFDD juge opportun de vérifier, au moyen d'études préalables, si les parois des réservoirs et des installations ne sont pas endommagées par le mélange du carburant et des biocarburants. Ceci est d'une grande importance, étant donné que la réglementation concernant les sols (par exemple en Flandre, le décret sur l'assainissement du sol et le 'VLAREBO') a pour conséquence que les exploitants de stations-service doivent prendre à leur charge les frais d'assainissement en cas de fuites dans les réservoirs ou conduites. Le conseil demande que l'on vérifie si ce point a fait l'objet d'une étude préalable.
- Pour le biodiesel, des véhicules doivent être agréés à cette fin par les fabricants. Les caoutchoucs naturels et les plastiques semblent parfois être attaqués par les huiles (même synthétiques). Il faut donc que les fabricants y prêtent attention.



- [17] Le conseil souligne qu'il faut éviter que les exploitants de stations-service soient obligés d'investir dans de nouveaux réservoirs pour pouvoir proposer ces produits. L'installation de réservoirs supplémentaires coûte cher. D'autre part, cette réglementation offre aussi la possibilité pour, par exemple, des exploitants de stations-service de se spécialiser dans ces carburants. Dans le sud de l'Allemagne, des fournisseurs de carburants livrent, localement des biocarburants pour le chauffage des habitations, une utilisation en entreprise (par ex. dans des serres), pour les tracteurs, les voitures et les camions.

Fiscalité

- [18] En ce qui concerne la commercialisation de biocarburants, le conseil insiste sur le fait que ce type de carburant existe déjà et est déjà développé par certains producteurs mais qu'il est absolument nécessaire d'en stimuler l'utilisation par voie fiscale, étant donné les grandes différences de coût de production par rapport aux carburants produits sur base minérale.

Objectifs de la directive européenne

- [19] Le développement d'une filière énergétique durable pour le secteur des transports est une priorité. La question est de savoir : quelle est la manière la plus rentable et la plus respectueuse de l'environnement d'y arriver ? La mise en consommation de biomasse cultivée à finalité énergétique comme combustible requiert des subsides agricoles, le mélange demande des adaptations structurelles des capacités de stockage des carburants. Son introduction exige l'exonération partielle voire même complète du prélèvement des accises. La question est de savoir si ces investissements en valent la peine et si l'on ne doit pas rechercher des solutions alternatives.
- [20] Le CFDD souligne que l'introduction de biocarburants n'apporte pas une contribution optimale à la réduction des gaz à effet de serre. De plus, la production de biocarburants à partir de biomasse cultivée spécialement à cette fin crée le danger de monocultures, ce qui n'est pas le cas lors de l'utilisation de résidus.

Normes CEN (Comité européen de normalisation)

- [21] L'opérationnalité de l'A.R. est également liée à l'élaboration de normes CEN (une définition de l'huile végétale est par exemple indispensable). La plupart des biocarburants n'entreront en ligne de compte qu'une fois que le Comité européen de normalisation (CEN) aura publié les normes respectives pour les carburants autres que le biodiesel auxquelles il travaille pour l'instant. Le conseil souligne que l'utilisation de ces biocarburants pourrait, ainsi, subir un retard.³

Communication

- [22] Le conseil insiste pour que des mesures sur le plan de la communication soient prises parallèlement aux mesures fiscales. Il est souhaitable que la population soit informée et sensibilisée pour lui faire comprendre les avantages de l'utilisation de biocarburants, à la lumière des objectifs visés en la matière.⁴

Contrôle

³ Avis du Conseil Central de l'Economie (CCE) sur le projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et les machines, 18 mai 2004

⁴ Avis du CCE sur le projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants pour les véhicules de transport et les machines, 18 mai 2004



- [23] Le conseil constate qu'il n'est pas possible de dégager clairement du projet d'arrêté royal sous revue par qui et comment les contrôles devront être/seront effectués (article 3.3. de la directive européenne). Le Conseil se demande si le FAPETRO (le Fonds d'analyse des produits pétroliers) est en mesure, d'une part, de détecter les très faibles pourcentages de biocarburants présents dans les carburants classiques et, d'autre part, de contrôler le pourcentage exact de biocarburants. Le conseil se demande de quelle manière l'article 3 de l'A.R. sera contrôlé.

Remarques spécifiques par article

Article 1 de l'A.R.

- [24] Le conseil insiste pour que les définitions de l'article 1 du projet d'arrêté royal soient harmonisées avec la directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports.

Dans la définition a), il n'est pas fait mention de combustibles gazeux, contrairement à ce qui figure dans la directive européenne.

Article 3 de l'A.R.

- [25] La construction de la phrase en néerlandais est étrange. La terminologie *in gebruikstelling* est préférable à celle de *uitslag tot verbruik*.



Annexe 1 Membres ayant droit de vote qui ont participé au vote⁵

3 des 4 président et vice-présidents

De heer Theo ROMBOUTS, Madame Anne PANNEELS, Professeur Rudi VERHEYEN

4 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement

Mevrouw Valérie KOCHUYT (BirdLife Belgium), De heer Wendel TRIO (Greenpeace Belgium), *De heer Jan TURF (Bond Beter Leefmilieu, BBL)*, Monsieur Denis VAN EECKHOUT (Inter-Environnement Wallonie)

4 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement

De heer Bart BODE (Broederlijk Delen), Madame Sophie ENGLEBIENNE (Oxfam-Solidarité), De heer Geert FREMOUT (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), *Mevr. Karen DE POOTER (11.11.11)*

1 des 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs

Madame Catherine ROUSSEAU (Centre de Recherche et d'Information des Organisations de Consommateurs, CRIOC)

5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs

Madame Irène DEKELPER (Le Syndicat Libéral, CGSLB), Monsieur Bruno MELCKMANS (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), *Mevrouw Jo VERVECKEN (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV)*, *Monsieur Daniel VAN DAELE (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB)*, *Monsieur Jehan DECROP (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)*

6 des 6 représentants d'organisation des employeurs

Mevrouw Claire BOSCH (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), *De heer Baudouin VELGE (Verbond van Belgische Ondernemingen, VBO)*, Madame Marie-Laurence SEMAILLE (Fédération wallonne de l'agriculture), De heer Claude KLEIN (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), *Monsieur Arnaud DEPLAE (Union des Classes Moyennes)*, De heer Piet VANDEN ABEELE (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

Personne des représentants des producteurs d'énergie

3 des 6 représentants du monde scientifique

Professor Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent, UG), Professeur Jean-Pascal van YPERSELE de STRIHOE (Université Catholique de Louvain, UCL), Professor Han VERSCHURE (Katholiek Universiteit Leuven, KULeuven)

Total: 26 des 38 membres ayant droit de vote

Annexe 2 Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail normes de produits s'est réuni les 3 et 24 mai pour cet avis.

Annexe 3 Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

Professeur Luc LAVRYSEN (UG) – président
Mme Tinne DE MEY (OIVO)
Mme Esmeralda BORGIO (BBL)

⁵ Les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.



M. Benoit LUSSIS (CEESE-ULB)
M. Thibaud DE MENTEN (IEW)
Mme Michèle HUYBRECHS (CSC)
M. Patrick DEGAND (FEDICHEM)
M. Jean VERMOES (Fédération Pétrolière)
Mme Edilma QUINTANA (CNCD)
M. Piet VANDEN ABEELE (UNIZO)
M. Dirk KNAPEN (BBL)

Conseillers scientifiques et experts invités

Mme Delphine MISONNE (FUSL) – vice-présidente
Mme Jeanine LEES (SPF MOBILITE et TRANSPORTS)
M. Mundon-Izay NOTI (SPF Mobilité et Transport)
Mme Christine MATHIEU (SPP PS)
M. Christian FERDINAND (SPF Economie, DG Energie)
M. Michel DEGAILLIER (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement)

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

Secrétariat

Pieter Decruynaere
Jan De Smedt