

CC 519

CONSEIL DE LA CONSOMMATION

AVIS

Sur un projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences.

Bruxelles, le 7 décembre 2017

RESUME

Le Conseil de la Consommation a été chargé par le Ministre de l'Economie et des Consommateurs de rendre un avis sur le projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences.

Ce projet d'arrêté impose que le gasoil-diesel et les essences utilisés pour des applications routières et non routières soient conformes à une série de normes européennes.

Il répond à une demande des entreprises pétrolières et à une volonté d'ouverture du marché belge à des produits existants mis sur le marché dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, à des fins de facilitation de la libre circulation de ces produits, bien que ces produits ne seront pas tous directement utilisables par tous les véhicules.

Le Conseil souligne que le projet d'arrêté s'inscrit, d'une part, dans le cadre des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) que l'Union européenne et la Belgique se sont fixés à l'occasion de l'Accord de Paris et, d'autre part, de la problématique du développement durable.

Il constate que le cadre réglementaire de durabilité actuel ne garantit pas totalement le respect du développement durable. Si **le Conseil** comprend que le projet d'arrêté a pour objectif principal de garantir la libre circulation des biens visés par ces normes, il souhaiterait pouvoir comprendre les enjeux qui y sont liés, en disposant de données chiffrées pertinentes, notamment sur la quantité des différentes matières premières utilisées pour produire du bioéthanol et du biodiesel, sur la part de ces matières premières qui sont produites et importées en Belgique et sur les émissions de CO2 des nouveaux carburants visés dans le projet d'arrêté royal.

Enfin, **le Conseil** constate que le projet d'arrêté ne précise pas le cadre fiscal (accises) et économique (prix maximum) entourant la mise sur le marché de ces nouveaux carburants.

Le Conseil de la Consommation, saisi le 13 septembre 2017 d'une demande d'avis du Ministre de l'Economie et des Consommateurs sur un projet d'arrêté royal relatif aux dénominations et aux caractéristiques du gasoil destiné au chauffage, a approuvé l'avis suivant le 7 décembre 2017 moyennant une procédure écrite.

Le Conseil de la Consommation a prié le Président de transmettre le présent avis au Ministre de l'Economie et des Consommateurs ainsi qu'à la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du développement durable.

AVIS

Le Conseil de la Consommation,

Vu la lettre du 13 septembre 2017 du Ministre de l'Economie et des Consommateurs par laquelle il demande l'avis du Conseil de la Consommation sur le projet d'arrêté royal susmentionné ;

Vu la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, notamment l'article 5, §1, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o et §2, alinéa 1^{er}, 1^o et 4^o ;

Vu l'arrêté royal du 19 septembre 2013 relatif aux dénominations et aux caractéristiques du gasoil diesel pour les véhicules routiers ;

Vu l'arrêté royal du 19 septembre 2013 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des essences pour les moteurs à essence ;

Vu le Code de droit économique, l'article VI.9, §1^{er}, 2^o ;

Vu la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil ;

Vu l'audition commune du 2 octobre 2017 avec le Conseil Central de l'Economie et le Conseil fédéral de Développement durable ;

Vu la procédure de consultation écrite menée en commun avec le Conseil central de l'Economie et le Conseil fédéral de développement durable;

Vu le projet d'avis élaboré par le secrétariat du Conseil fédéral de développement durable ;

Vu l'urgence ;

Vu la procédure écrite prévue à l'article 7 bis du règlement d'ordre intérieur pour l'approbation du présent avis par le Conseil ;

EMET L'AVIS SUIVANT :

1. Contexte

[a] La Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable et le Ministre de de l'Économie et des Consommateurs ont saisi le Conseil fédéral du Développement durable, le Conseil central de l'Économie et le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences.

[b] Ce projet de réglementation impose que le gasoil-diesel utilisé pour des applications routières et non routières soit conforme aux quatre normes NBN EN 590 (B7), NBN EN 15940 (Diesel XTL), NBN EN 16709 (B20-B30) et NBN EN 16734 (B10) et que les essences utilisées pour des applications routières et non routières soient conformes à la norme NBN EN 228.

Il répond à une demande des entreprises pétrolières et à une volonté d'ouverture du marché belge à des produits existants mis sur le marché dans d'autres Etats membres de l'Union européenne, à des fins de facilitation de la libre circulation de ces produits, bien que ces produits ne seront pas tous directement utilisables par tous les véhicules.

[c] Les normes auxquelles il est fait référence dans le projet d'arrêté sous revue sont des normes européennes (normes « NBN EN »).

Les normes sont des instruments volontaires qui peuvent être rendus obligatoires par la voie réglementaire et qui ont été, dans le cas présent, transformées en normes de produits de portée réglementaire.

[d] Les membres compétents des trois Conseils se sont réunis le 2 octobre 2017, à l'occasion de cette demande, pour entendre Madame Dalila Louhibi (SPF Economie) présenter la demande d'avis et obtenir des précisions quant à son contenu.

Cette réunion s'est ensuite poursuivie entre les trois Conseils et a mené à la rédaction d'un avis commun.

2. Avis

2.1. Remarques liminaires

[1] Constatant que le projet d'arrêté royal soumis pour avis aborde la question des agrocarburants *via* la référence aux normes NBN EN 16709 et NBN EN 16734 visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, de ce projet de réglementation, **le Conseil de la Consommation** souligne que cette thématique doit être envisagée dans le cadre des objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) que l'Union européenne et la Belgique se sont fixés à l'occasion de l'Accord de Paris.

[2] **Le Conseil** considère de plus que le projet d'arrêté soumis à son appréciation relève notamment de la problématique du développement durable, qui est l'un des objectifs de politique générale de l'Etat fédéral comme le prescrit l'article 7*bis* de la Constitution, dont en particulier les Objectifs de Développement durable (« SDG's ») qui ont été fixés à l'horizon 2030.

- [3] Il relève des discussions ayant eu lieu dans le cadre de l'analyse de la présente demande d'avis que les exigences fixées par les normes en matière d'incorporation d'EMAG¹ dans les carburants peuvent être satisfaites de diverses manières : soit de manière respectueuse du développement durable, soit en ayant un impact très négatif en matière d'émission de G.E.S., de sécurité alimentaire, d'utilisation des terres agricoles et de respect des droits humains.
- [4] **Le Conseil** entend que la mise sur le marché de ces carburants se fera dans le respect des règles existantes en matière de critères de durabilité des agrocarburants mais **il** souligne que le cadre réglementaire de durabilité, notamment fixé dans la loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation et ses arrêtés d'exécution, ne peut être considéré comme garantissant totalement le respect du développement durable.
- [5] **Le Conseil** aurait apprécié que des éléments de contexte portant sur la durabilité des agrocarburants qui seront mis sur le marché dans notre pays lui soient communiqués. L'augmentation annoncée et prévisible des quantités incorporées de ces agrocarburants, notamment suite à la mise sur le marché éventuelle des carburants mentionnés au point 1.b, rend cet éclairage d'autant plus pertinent.
- [6] Même s'il comprend que le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objectif par priorité de garantir la libre circulation des biens visés par ces normes, **le Conseil** estime important d'être mis en mesure de comprendre les enjeux qui y sont liés. Notamment en disposant de données chiffrées au sujet de la quantité de différentes matières premières utilisées pour produire du bioéthanol et du biodiesel, sur la part de ces matières premières qui sont produites et importées en Belgique ainsi que sur la quantité d'agrocarburant de 2^{ème} génération mis sur le marché dans notre pays.
- [7] Selon les données qui ont été communiquées au Conseil, il y avait, en 2016, 6 % en volume de biodiesel dans le diesel et 4,02 % de bioéthanol dans l'essence, ce qui représente (sur la consommation globale de carburants) 5,5 % d'énergie renouvelable mélangée aux carburants fossiles utilisés dans le secteur du transport. Les agrocarburants de 2^{ème} génération ne sont quant à eux pas encore disponibles en Belgique.
- De plus, à partir du 1^{er} janvier 2017, l'obligation de mélange du bioéthanol dans le mélange des essences (E95 et E98) est de 8,5 % en volume.

2.2. Mise à disposition des normes

- [8] **Le Conseil** regrette que ses membres doivent à nouveau se prononcer sur un projet de réglementation faisant référence à des normes auxquelles ils n'ont pas accès à titre gratuit².

2.3. Mise sur le marché ou utilisation des carburants

- [9] **Le Conseil** constate que le libellé du projet d'arrêté royal soumis pour avis vise tant la mise sur le marché (ex. : article 3) que l'utilisation (article 2) des produits, avec parfois une variation dans l'utilisation de ces termes selon les versions linguistiques (cf. article 3, alinéa 2).

¹ Ester Méthylique d'Acide Gras.

² Voir à ce sujet l'avis d'initiative sur la mise à disposition des normes, CC n° 517.

- [10] **Le Conseil** estime que les termes utilisés doivent être conformes aux règles de répartition de compétences, sachant que l'autorité fédérale est compétente, en ce qui concerne l'environnement, pour l'établissement de normes de produits et donc pour fixer les conditions de mise sur le marché des produits. Il en ressort que si la mise sur le marché des produits est de la compétence fédérale, leur utilisation relève en principe de la compétence des Régions³.
- [11] Comme le précise l'article 2, 3°, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs, la notion de mise sur le marché vise l'introduction, l'importation ou la détention en vue de la vente ou de la mise à disposition de tiers, l'offre en vente, la vente, l'offre en location, la location, ou la cession à titre onéreux ou gratuit ; la mise sur le marché illégale visant l'introduction, l'importation ou la détention en vue de la vente ou de la mise à disposition de tiers, l'offre en vente, la vente, l'offre en location, la location, ou la cession à titre onéreux ou gratuit d'un produit faite en contravention avec les conditions et/ou prescriptions techniques fixées par la cette loi et par ses arrêtés d'exécution, ainsi que par les règlements de l'Union européenne figurant à l'annexe Ire de cette même loi⁴.
- [12] Cette loi sur les normes de produits, qui est la base légale de l'arrêté royal sous revue, a pour objet d'encourager et de promouvoir des modes de production et de consommation durables au moyen de normes de produits⁵.

Elle prévoit que tous les produits qui sont mis sur le marché conformément aux dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution, ainsi que des règlements de l'Union européenne figurant à l'annexe Ire de cette même loi doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution⁶.

2.4. Durabilité de la biomasse

- [13] **Le Conseil** fait un lien entre cette demande d'avis et la transposition de la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, au sujet de laquelle le Conseil souhaite pouvoir se prononcer.

Il considère que ces problématiques sont liées et que le développement durable impose un décloisonnement des préoccupations en la matière.

³ Sauf si l'interdiction d'utilisation d'un produit vise à protéger **la santé publique ou les travailleurs** (cf. art. 5, § 2, 1°, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs).

⁴ Cf. art. 2, 3°bis, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

⁵ Cf. art. 3, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

⁶ Cf. art. 4 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs.

[14] **Le Conseil** rappelle que la directive 2015/1513 précitée a modifié la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans le but de limiter le recours aux agrocarburants liés aux sols, en y ajoutant un article 3, § 4, alinéa 2, d), qui mentionne que « *la part d'énergie des biocarburants produits à partir de céréales et d'autres plantes riches en amidon, sucrières et oléagineuses et à partir de cultures cultivées en tant que cultures principales essentiellement à des fins de production d'énergie sur des terres agricoles [ne peut] pas [être] supérieure à 7% de la consommation finale dans les transports dans les Etats membres en 2020* ».

Le Conseil note que la Commission européenne a proposé de ramener ce plafond à 3,8 % maximum en 2030⁷.

[15] **Le Conseil** souligne la contradiction qui peut exister entre, d'une part, des normes exigeant des taux d'incorporation d'agrocarburants plus élevés (qui s'inscrivent dans la réalisation de l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports en 2020) et, d'autre part, la diminution – louable – de l'utilisation d'agrocarburants de 1^{ère} génération, alors que les alternatives (les agrocarburants de seconde génération) ne sont pas disponibles à une échelle permettant de combler le fossé entre l'offre et les quantités souhaitées.

[16] **Le Conseil** note par ailleurs qu'un débat est mené au niveau européen pour diminuer l'incorporation d'agrocarburants produits à partir de sols (« *land-based biofuels* ») et qu'il est envisagé de ne plus recourir à l'huile de palme en 2020.

[17] Pour sa part, **le Conseil** rappelle, comme déjà exprimé précédemment⁸, et précise:

- que la production et la consommation de biomasse doivent se dérouler de façon durable, ce qui implique un renforcement des critères de durabilité de celle-ci ;
- qu'une hiérarchisation dans l'utilisation de la biomasse est nécessaire⁹ ;
- que maîtriser la demande de mobilité et s'orienter vers d'autres types de mobilité est une nécessité pour diminuer les émissions de G.E.S. du secteur des transports¹⁰ ;
- que la contribution des bioénergies durables dans le potentiel d'énergie renouvelable est souvent surestimée ;
- que la mise sur le marché de nouveaux carburants présentant des taux d'incorporation plus élevés d'agrocarburants, tels que ceux mentionnés dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, risque d'entraîner mécaniquement une augmentation de la consommation d'agrocarburants, ce qui rend d'autant plus prégnantes ces préoccupations en termes de durabilité.

2.5. Bilan carbone

[18] **Le Conseil** considère que le bilan carbone des nouveaux agrocarburants mis sur le marché devrait être un critère de durabilité essentiel.

[19] **Le Conseil** souligne que la situation du bioéthanol est très différente de celle du biodiesel dont l'utilisation peut, dans certains cas, mener à des augmentations d'émissions de CO₂ comparé aux carburants traditionnels.

⁷ Commission européenne, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables*, COM(2016) 767 final, p. 83.

⁸ Cf. Avis Biomasse, 2008a04.

⁹ En premier lieu, il faut garantir le droit à une alimentation saine et suffisante, partout et pour tous. Dans un deuxième temps, la biomasse peut être utilisée comme matière première (matériau de construction, papier, matière première dans le secteur chimique, la confection, ...). Enfin, la biomasse peut également être affectée à un usage énergétique. Pour chacune de ces applications, une optimisation faite sous l'angle du développement durable est requise.

¹⁰ Cf. Avis cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable, CFDD- 2004A02F du 19.2.2004.

Ainsi, l'Annexe V, D, de la directive 2009/28/CE précitée indique des valeurs types d'émissions directes de G.E.S. pour les biodiesels de colza, de soja et d'huile de palme de respectivement 46, 50 et 54 gCO_{2eq}/MJ. De plus, une étude¹¹ commandée par la Commission européenne a estimé que les émissions liées aux changements d'affectation des sols des biodiesel de colza, de soja et d'huile de palme s'élevaient respectivement à 65, 150 et 231 gCO_{2eq}/MJ. Par conséquent, il en résulte des émissions de G.E.S. allant de 111 à 285 gCO_{2eq}/MJ, soit de 118 à 303 % de la valeur de référence pour les émissions du carburant fossile remplacé (*i.e.* 94,1 gCO_{2eq}/MJ).

2.6. Emissions dans l'air

[20] **Le Conseil** estime que des données relatives aux émissions de CO₂ des nouveaux carburants visés dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis devraient être connues.

[21] **Le Conseil** constate que, en vertu des normes rendues applicables, certains additifs pourront être ajoutés aux nouveaux carburants, sans que leurs caractéristiques ou quantités soient fixées. Pour les essences, la norme prescrit qu'« il est *recommandé* d'utiliser des additifs adéquats en quantités appropriées et sans effets secondaires nocifs connus, de façon à éviter la détérioration de l'agrément de conduite et des performances d'émissions ».

2.7. Fiscalité et cadre économique

[22] **Le Conseil** constate que le cadre technique entourant la mise sur le marché de ces nouveaux carburants est précisé dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis mais il estime qu'il faudrait y ajouter un cadre fiscal (accises) et économique (prix maximum).

2.8. Marquage à la pompe

[23] **Le Conseil** constate et s'étonne que le cadre actuel de marquage des pompes ne soit pas réglé par le projet d'arrêté royal soumis pour avis car celui-ci fait référence en son article 4, alinéa 2, à la norme NBN EN 16942 qui ne sera disponible qu'à partir du 12 octobre 2018.

2.9. Délai d'entrée en vigueur

[24] **Le Conseil** estime que les problèmes constatés, parmi lesquels celui du marquage à la pompe – une dimension importante, notamment pour ce qui concerne la protection des consommateurs –, devraient être réglés avant que le nouveau cadre réglementaire n'entre en vigueur.

2.10. Remarque technique

[25] A l'article 2, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté royal sous revue, **le Conseil** suggère de mentionner que le gasoil-diesel doit être conforme « à une des normes suivantes (...) ».

¹¹ Ecofys, IIASA et E4tech, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU – Quantification of area and greenhouse gas impacts*, 2015, 261 pp.