



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur la teneur en soufre de certains combustibles liquides

sur

- un projet d'arrêté royal remplaçant l'arrêté royal du 19 octobre 1988 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gas-oil de chauffage;
 - un projet d'arrêté royal remplaçant l'arrêté royal du 18 novembre 1988 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre des combustibles résiduels;
 - un projet d'arrêté royal relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gas-oil à usage maritime.
-
- Demandé par le Secrétaire d'Etat à l'Energie et au Développement Durable, dans une lettre du 17 juillet 2000;
 - Préparé par le Groupe de travail Norme de Produits;
 - Approuvé par l'Assemblée Générale du 17 octobre 2000 (voir annexe 1).

Table des matières

1. Introduction [1]
2. Le problème de l'acidification [2-5]
3. Directive 1999/32/CE et marge d'action nationale dans la transposition de celle-ci [6-19]
4. Les projets d'AR présentés pour avis [20-22]
5. Appréciation des projets d'AR
 - 5.1. En ce qui concerne les trois projets d'AR ensemble [23-30]
 - 5.2. En ce qui concerne le projet d'AR relatif au gas-oil de chauffage [31-38]
 - 5.3. En ce qui concerne le projet d'AR relatif aux combustibles résiduels [39-44]
 - 5.4. En ce qui concerne le projet d'AR relatif au gas-oil à usage maritime [45-48]
6. Annexes
 - 6.1. Nombre de membres ayant le droit de voter présents et représentés à l'assemblée générale du 17 octobre 2000
 - 6.2. Vote par les 26 membres présents et représentés à l'assemblée générale du 17 octobre 2000
 - 6.3. Réunions de préparation du présent avis
 - 6.4. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

1. Introduction

- [1] Les présents projets d'AR visent à transposer dans la législation belge la Directive 1999/32/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant une réduction de la teneur en soufre de certains combustibles liquides, et modifiant la directive 93/12/CEE (J.O.L.,



1999, n° 121). A cet effet, deux AR existants sont entièrement remplacés, à savoir l'AR du 19 octobre 1988 relatif au gas-oil de chauffage (M.B., 23 novembre 1998) et l'AR du 18 novembre 1988 relatif aux combustibles résiduels (M.B., 22 décembre 1988) et un nouvel AR relatif au gas-oil à usage maritime est proposé.

2. Le problème de l'acidification

- [2] L'acidification peut être définie comme les effets et conséquences communs des liaisons de soufre (SO_2) et d'azote (NO_x et NH_3) essentiellement. Les considérations de la Directive rappellent que les émissions de dioxyde de soufre contribuent au problème d'acidification au sein de la Communauté européenne. Les conséquences négatives pour l'environnement sont des dommages aux écosystèmes fragiles, la diminution de la biodiversité, une réduction de la valeur d'agrément et une nuisance aux cultures et à la croissance des forêts. La pollution par le dioxyde de soufre peut également avoir des effets nuisibles sur la santé humaine. Les personnes souffrant d'affections respiratoires peuvent en être incommodées. Les pluies acides en milieu urbain peuvent en outre dégrader les bâtiments.

Selon le modèle RAINS¹ et un rapport de l'Agence Européenne de l'Environnement², la Belgique se situe dans une zone qui atteint des scores très mauvais en matière de dépassement des charges critiques pour l'acidification.

- [3] Compte tenu des objectifs du Protocole de Göteborg et du projet de directive plafonds d'émission nationaux, la moitié des membres du Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD) (voir annexe 2) trouve que des mesures poussées pour la réduction des émissions de soufre sont justifiées. Tant le Protocole que le projet de directive impliqueraient pour la Belgique une réduction des émissions de 77 % en 2010 par rapport à 1990. Du modèle RAINS, il est ressorti que les mesures de réduction du SO_2 ont principalement trait à l'utilisation de combustibles pauvres en soufre.

Une réduction de SO_2 pour les installations de combustion domestiques de 75% en 2010 par rapport à 1990 est réalisable à condition que seul du combustible ayant une faible teneur en soufre (0,045% soufre) soit disponible. Compte tenu de l'augmentation présumée de la consommation d'énergie, cela signifierait une réduction globale de 70%.

Dans le secteur des installations de combustion industrielles, un pourcentage de réduction de 60 % d'ici 2010 est considéré comme réalisable et est basé sur l'utilisation de fioul ayant une teneur en soufre d'1 %, contre 3 % en 1990. D'autres réductions sont possibles si la teneur en soufre est encore réduite. Selon l'analyse avec le modèle RAINS, une réduction de la teneur en soufre jusqu'à 0,6% est une mesure efficace au niveau des coûts. Cela fournirait une réduction supplémentaire d'env. 4 kt SO_2 .

- [4] Pour lutter efficacement contre les problèmes d'environnement transfrontaliers, comme l'acidification, il est indiqué de s'y attaquer au niveau régional, international ou si nécessaire mondial. Le CFDD demande que les autorités fédérales continuent à faire des efforts pour défendre des normes environnementales internationales lors des forums internationaux. Un certain nombre de membres du CFDD, notamment 11 des 26 membres (voir annexe 2) trouve souhaitable que les autorités fédérales prennent des

¹ RAINS est le sigle pour Regional Acidification Information and Simulation Model. Ce modèle permet de mener des simulations sur l'effet de divers scénarios et mesures politiques efficaces du point de vue des coûts, sur – entre autre – les dépôts acidifiants.

² European Environmental Agency, 1998, Europe's environment: The Second Assessment.



initiatives dans les forums internationaux pour réglementer l'exportation des produits contenant du soufre vers les pays où des normes environnementales moins strictes sont d'application.. La moitié des membres du CFDD (voir annexe 2) trouve nécessaire que les autorités effectuent une analyse coûts-bénéfices approfondie avant de proposer de nouvelles mesures environnementales.

- [5] Le CFDD a formulé un avis, il y a quelques mois, qui traite de l'acidification dans un autre contexte. Il s'agit de l'avis du 4 avril 2000 sur l'Avant-projet de plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique.

3. Directive 1999/32/CE et marge d'action nationale dans la transposition de celle-ci

- [6] Bien que selon ses considérations, la Directive 1999/32/CE vise à protéger tant la santé humaine que l'environnement et est dictée par le souci d'éviter des mesures non coordonnées qui pourraient résulter en une grande incertitude sur le marché des combustibles concernés, ce n'est pas l'article 100 A (actuellement article 95) du Traité CE, mais l'article 130 S, paragraphe 1, (actuellement article 175, paragraphe 1) qui a été retenu comme base juridique. Le choix entre l'article 95 et l'article 175 est surtout important, en plus de ce qui concerne la procédure de prise de décision à appliquer, pour déterminer la marge d'action laissée aux Etats membres dans la transposition des directives. Les directives basées sur l'article 95 sont en principe des *directives d'harmonisation* qui visent à supprimer les différences entre les législations des Etats membres et qui, sauf sous de strictes conditions, n'admettent pas de réglementation plus poussée de la part des Etats membres, alors que les directives basées sur l'article 175 concernent des *directives minimales* qui déterminent un niveau de protection communautaire minimum et qui autorisent dès lors des mesures plus strictes prises par les Etats membres.
- [7] Par le passé, les directives relatives aux combustibles étaient toujours basées sur l'article 95 (ex article 100 A)³, alors que les directives relatives aux émissions de processus, à une exception près (à savoir la directive dite de phase 1⁴), étaient basées sur l'article 175 (ex article 130 S). D'un point de vue purement économique, ce choix va de soi, vu que des normes de produits divergeantes ont une répercussion immédiate sur la libre circulation des marchandises et dès lors sur l'institution et le fonctionnement du marché intérieur, alors que des normes d'émission pour des installations fixes n'ont pas de répercussion immédiate sur la libre circulation des marchandises et ne sont importantes pour le fonctionnement du marché intérieur que pour autant qu'elles aient une influence substantielle sur la position concurrentielle de certains branches d'activités. La Directive 1999/32/CE est la première directive relative à des normes environnementales pour les combustibles qui ne soit pas basée sur l'article 95 (ex article 100 A).
- [8] D'après l'article 1, paragraphe 2 de la Directive "[l]es émissions de dioxyde de soufre résultant de la combustion de certains combustibles liquides dérivés du pétrole [...] sont réduites **en subordonnant l'utilisation de ces combustibles sur le territoire des Etats membres au respect d'une teneur maximale en soufre**". La diminution de la teneur

³ Du moins depuis que cette disposition figure dans le Traité (1^{er} juillet 1987). Voir en particulier la Directive 93/12/CEE (teneur en soufre de certains combustibles liquides) et la Directive 98/70/CE (qualité de l'essence et du carburant diesel).

⁴ Directive 94/63/CE du Conseil, du 20 décembre 1994, relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service, J.O.L., 1994, n°365.



en soufre de certains combustibles liquides dérivés du pétrole constatée par cette directive ne s'applique toutefois pas : a) aux combustibles liquides dérivés du pétrole utilisés par les navires de mer, à l'exception des combustibles couverts par la définition de l'article 2.3⁵; b) au gas-oil à usage maritime utilisé par des navires traversant une frontière entre un pays tiers et un État membre; c) aux combustibles destinés à être traités avant leur combustion définitive; d) aux combustibles destinés à être traités dans les raffineries (art. 1.3).

- [9] La Directive fait une distinction entre *fiouls lourds*, d'une part, et *gas-oil*, d'autre part.

Le *fioul lourd* est défini comme un combustible liquide dérivé du pétrole classé sous les codes NC 2710 00 71 à 2710 00 78, ou un combustible liquide dérivé du pétrole (autre que le gas-oil défini à l'article 2.2 et à l'article 2.3) appartenant, du fait de ses limites de distillation, à la catégorie des fiouls lourds destinés à être utilisés comme combustibles et dont moins de 65 % en volume (pertes comprises) distillent à 250 °C selon la méthode ASTM D86⁶. Si la distillation ne peut pas être déterminée selon la méthode ASTM D86, le produit pétrolier est également classé dans la catégorie des fiouls lourds (art. 2.1).

Le *gas-oil* est défini comme un combustible liquide dérivé du pétrole classé sous le code NC 2710 00 67 ou 2710 00 68, ou un combustible liquide dérivé du pétrole appartenant, du fait de ses limites de distillation, à la catégorie des distillats moyens destinés à être utilisés comme combustibles et dont au moins 85 % en volume (pertes comprises) distillent à 350 °C selon la méthode ASTM D86.

Les *carburants diesels* définis à l'article 2.2 de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et du carburant diesel et modifiant la directive 93/12/CEE⁷ sont exclus de la présente définition. Les *combustibles utilisés pour les engins mobiles non routiers et les tracteurs agricoles* sont également exclus de la présente définition (art. 2.2).

- [10] L'article 3.1 de la Directive stipule que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir à partir du 1er janvier 2003 que *les fiouls lourds ne soient pas utilisés sur leur territoire si leur teneur en soufre dépasse 1,00 % en masse*. L'article 3.2. détermine les conditions auxquelles on peut déroger à cette obligation⁸. Sous réserve

⁵ A savoir: gas-oils à usage maritime, qui sont décrits comme "combustibles destinés à une utilisation en mer et conformes à la définition de l'article 2.2, ou qui ont une viscosité ou une densité comprises dans les fourchettes de viscosité ou de densité définies pour les distillats à usage maritime dans le tableau 1 de la norme ISO 8217 (1996)" (art. 2.3).

⁶ La méthode ASTM est la méthode arrêtée par l' "American Society for Testing and Materials", telle que décrite dans son édition de 1976 des définitions et spécifications standards des produits lubrifiants et dérivés du pétrole (art. 2.4).

⁷ Le carburant diesel est décrit dans la Directive 98/70/CE comme: "*gas-oil relevant du code NC 2710 00 66 et utilisé pour la propulsion des véhicules visés dans la Directive 70/220/CEE et la Directive 88/77/CEE*" (art. 2.2). La Directive 70/220/CEE concerne les véhicules à moteur. La Directive 88/77/CEE concerne les véhicules à moteur diesel.

⁸ Si un État membre a recours à cette possibilité, il en informe, au moins douze mois à l'avance, la Commission et le public. La Commission doit recevoir suffisamment d'informations pour pouvoir vérifier si les critères sont remplis. La Commission informe les autres États membres. Dans les six mois à compter de la date de réception des informations fournies par l'État membre, la Commission examine les mesures envisagées et, conformément à la procédure prévue à l'article 9, prend une décision, qu'elle communique aux États membres. Cette décision est réexaminée tous les huit ans, sur la base d'informations à fournir à la Commission par les



que soient respectées les normes de qualité de l'air⁹ fixées pour le dioxyde de soufre dans la directive 80/779/CEE du Conseil ou toute autre législation communautaire abrogeant et remplaçant ces normes, ainsi que les autres dispositions communautaires pertinentes, et que les émissions ne contribuent pas au dépassement des charges critiques¹⁰ dans un autre État membre, un État membre peut autoriser l'emploi de fiouls lourds dont la teneur en soufre est comprise entre 1,00 et 3,00 % en masse sur tout ou partie de son territoire. Une telle autorisation ne s'applique que tant que les émissions en provenance de l'État membre ne contribuent pas au dépassement des charges critiques dans un autre État membre.

Les dispositions de l'article 3.1 et 3.2 ne s'appliquent toutefois pas – si un contrôle d'émission adéquat est appliqué – aux fiouls lourds utilisés:

a) dans les installations de combustion¹¹ qui relèvent du champ d'application de la directive 88/609/CEE¹² et qui sont considérées comme de nouvelles installations¹³ au sens de la définition figurant à l'article 2.9 de ladite directive et qui satisfont aux limites d'émission du dioxyde de soufre fixées pour ces installations à l'article 4 et à l'annexe IV de ladite directive;

b) dans d'autres installations de combustion qui ne relèvent pas du point a), si les émissions de dioxyde de soufre en provenance de ces installations sont inférieures ou égales à 1700 mg/Nm³ (newtons-mètres cubes) pour une teneur en oxygène des gaz de fumées de 3 % en volume à l'état sec ;

c) pour la combustion dans les raffineries, si la moyenne mensuelle des émissions de dioxyde de soufre calculée pour toutes les installations de la raffinerie [à l'exclusion des installations de combustion qui relèvent du point a)], indépendamment du type ou de la combinaison de combustibles utilisés, se situe dans une limite à fixer par chaque État membre et qui ne dépasse pas 1700 mg/Nm³.

Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir qu'une installation de combustion utilisant du fioul lourd dont la teneur en soufre est supérieure à la valeur

États membres concernés, conformément à la procédure prévue à l'article 9 de la Directive (art. 3.5).

⁹ Les valeurs limites se situent entre 80 et 120 microgrammes par mètre cube sur une base annuelle (médiane des valeurs journalières moyennes mesurées pendant l'année), entre 130 et 180 microgrammes par mètre cube en hiver (médiane des valeurs journalières moyennes mesurées pendant l'hiver), entre 250 et 350 microgrammes par mètre cube sur une base annuelle (percentile 98 des valeurs journalières moyennes mesurées pendant l'année) (annexe I). Dans la Directive, des valeurs indicatives sont également déterminées (annexe II).

¹⁰ C.-à-d. une estimation quantitative de l'exposition à un ou plusieurs polluants en dessous de laquelle aucun effet néfaste sur des éléments sensibles de l'environnement ne se produit selon les connaissances actuelles (art. 2.6).

¹¹ C.-à-d. un dispositif technique dans lequel les combustibles sont oxydés afin d'utiliser la chaleur produite (art. 2.5).

¹² C.-à-d. avec une puissance de 50 MW ou plus.

¹³ C.-à-d. pour lesquelles le premier permis de bâtir ou, à défaut d'une telle procédure, le premier permis d'exploitation a été octroyé le 1^{er} juillet 1987 ou après cette date.



limite spécifiée à l'article 3.1 ne soit pas exploitée sans un permis délivré par les autorités compétentes et précisant les limites d'émission (art. 3.3)¹⁴.

- [11] L'article 4.1. stipule que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que les gas-oils, y compris les gas-oils à usage maritime, ne soient pas utilisés sur leur territoire, à partir du 1er juillet 2000 si leur teneur en soufre dépasse 0,20 % en masse et du 1er janvier 2008 si leur teneur en soufre dépasse 0,10 % en masse¹⁵.

Sous réserve que soient respectées les normes de qualité de l'air fixées pour le dioxyde de soufre dans la directive 80/779/CEE ou dans toute autre législation communautaire abrogeant et remplaçant ces normes, ainsi que les autres dispositions communautaires pertinentes, et que les émissions ne contribuent pas au dépassement des charges critiques dans un autre État membre, un État membre peut autoriser l'emploi de gas-oil dont la teneur en soufre est comprise entre 0,10 et 0,20 % en masse sur tout ou partie de son territoire. Une telle autorisation ne s'applique que tant que les émissions en provenance de l'État membre ne contribuent pas au dépassement des charges critiques dans un autre État membre et n'est valable que jusqu'au 1er janvier 2013 (art. 4.3)¹⁶.

- [12] Si, en raison d'une modification soudaine de l'approvisionnement en pétrole brut, en produits pétroliers ou en autres hydrocarbures, un État membre éprouve des difficultés à respecter les teneurs maximales en soufre, il en informe la Commission. La Commission peut autoriser cet État membre à appliquer des valeurs plus élevées sur son territoire pendant une période n'excédant pas six mois; elle notifie sa décision au Conseil et aux États membres. Tout État membre peut déférer cette décision au Conseil dans un délai d'un mois. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut arrêter une décision différente dans un délai de deux mois (art. 5).

- [13] Les États membres prennent, conformément à l'article 6.1, toutes les mesures nécessaires pour vérifier par échantillonnage que la teneur en soufre des combustibles utilisés est conforme aux prescriptions de la Directive. L'échantillonnage débute dans les six mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la teneur maximale en soufre du combustible concerné. Les prélèvements sont effectués avec une régularité et selon des méthodes telles que les échantillons soient représentatifs du combustible examiné.

Les méthodes de référence pour la détermination de la teneur en soufre sont:

- a) méthodes ISO 8754 (1992) et PrEN ISO 14596 pour le fioul lourd et le gas-oil à usage maritime;
- b) méthodes EN 24260 (1987), ISO 8754 (1992) et PrEN ISO 14596 pour le gas-oil.

En cas d'arbitrage, la méthode PrEN ISO 14596 sera utilisée. L'interprétation statistique des résultats des contrôles de la teneur en soufre des gas-oils utilisés est effectuée conformément à la norme ISO 4259 (1992) (art. 6.2).

¹⁴ Ces dispositions seront réexaminées et si nécessaires révisées dans le cadre de futures révisions de la Directive 88/609/CEE (art. 3.4).

¹⁵ L'art. 4.2. comprend une possibilité de dérogation pour l'Espagne, la Grèce et le Portugal.

¹⁶ Si un État membre a recours à cette possibilité, il en informe, au moins douze mois à l'avance, la Commission et le public. La Commission doit recevoir suffisamment d'informations pour pouvoir vérifier si les critères sont remplis. La Commission informe les autres États membres. Dans les six mois à compter de la date de réception des informations fournies par l'État membre, la Commission examine les mesures envisagées et, conformément à la procédure prévue à l'article 9, prend une décision, qu'elle communique aux États membres. (art. 4.4).



- [14] Sur la base des résultats de l'échantillonnage et des analyses effectuées conformément à la Directive, les États membres remettent à la Commission, au plus tard le 30 juin de chaque année, un bref rapport sur la teneur en soufre des combustibles liquides entrant dans le champ d'application de la présente directive et utilisés sur leur territoire au cours de l'année civile précédente. Ce rapport contient un sommaire des dérogations accordées à l'article 3.3 (art. 7.1). Sur la base de ces rapports à présenter chaque année et de l'évolution de la qualité de l'air et de l'acidification, la Commission soumet un rapport au Parlement européen et au Conseil, au plus tard le 31 décembre 2006. La Commission peut accompagner ce rapport de propositions visant à réviser la présente directive, en particulier les valeurs limites fixées pour chaque catégorie de combustible, ainsi que les dérogations et exemptions accordées (art. 7.2). La Commission examine les mesures qui pourraient être prises pour réduire la contribution des combustibles à usage maritime autres que ceux visés à l'article 2.3, à l'acidification et, le cas échéant, présente une proposition d'ici la fin de l'an 2000 (art. 7.3).
- [15] La Directive 93/12/CEE du Conseil, du 23 mars 1993, relative à la teneur en soufre de certains combustibles liquides est modifiée par l'article 8 de la Directive 1999/32/CE à partir du 1^{er} juillet 2000. Les dispositions relatives au gas-oil sont supprimées, si bien que la Directive 93/12/CEE ne s'applique plus à partir de cette date qu'aux *carburants diesels* (c.-à-d. gas-oil utilisé pour la propulsion de types de véhicules bien déterminés).
- [16] Les États membres font entrer en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la Directive avant le 1^{er} juillet 2000. Ils en informent immédiatement la Commission. Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la Directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive (art. 10).
- [17] Les États membres déterminent les sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la Directive. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives (art. 11).
- [18] Là où dans les autres directives européennes en matière d'environnement, il est toujours question d'une interdiction de "commercialisation" de combustibles qui ne répondent pas aux exigences de la Directive¹⁷, liée à une disposition garantissant la libre circulation au sein de la Communauté des combustibles répondant à ces exigences, c'est la première fois, dans la Directive 1999/32/CE, que l'on utilise une terminologie divergente. Ce n'est pas la commercialisation, mais l'utilisation de fiouls lourds et de gas-oil ne répondant pas aux exigences minimales posées par la Directive qui doit être interdite. Bien que conformément à la considération 11 de la Directive, éviter des incertitudes sur le marché des combustibles concernés était une raison de promulguer la Directive, la Directive ne comprend pas non plus de clause sur la libre circulation. C'est logique, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une Directive basée sur l'article 95, mais sur l'article 175. Sur leur territoire, les États membres peuvent donc – s'il existe des exigences impératives en matière de politique environnementale¹⁸ – poser des exigences plus strictes pour les

¹⁷ Voir: art. 3.1., 3.4.1.a) et 5 de la Directive 98/70/CE relative à la qualité de l'essence et du carburant diesel et modifiant la Directive 93/12/CEE; art. 2 et 3 de la Directive 93/12/CEE relative à la teneur en soufre de certains combustibles liquides. Voir aussi les Directives antérieures 75/716/CEE et 82/210/CEE.

¹⁸ Voir la jurisprudence de la Cour de Justice en la matière. Il est requis que les mesures s'appliquent, sans distinction, à l'importation et à la production intérieure, qu'elles soient proportionnelles au but visé et qu'elles ne puissent pas être remplacées par des mesures ayant des effets entravant moins le commerce.



combustibles visés par la Directive. S'ils le font, ils peuvent poser les mêmes exigences aux combustibles qui sont importés d'autres Etats membres de la Communauté¹⁹ et donc fermer leur marché national aux combustibles qui répondent simplement aux exigences minimales de la Directive.

Comme mentionné, la Directive est une directive minimale et un Etat membre peut prendre des mesures plus poussées, conformes au Traité, pour transposer la Directive. Un Etat membre peut par exemple décider de ne pas se limiter à une interdiction de l'utilisation des substances concernées, mais décider également d'interdire la production, l'exportation, l'importation et la vente de combustibles qui ne répondent pas aux exigences. En d'autres termes, un Etat membre peut étendre l'interdiction à une interdiction de "commercialisation" de ces combustibles, au sens de l'article 2, troisième alinéa de la loi relative aux normes produits²⁰.

- [19] Un Etat membre peut également décider – s'il a de bonnes raisons relatives à l'environnement – d'appliquer des exigences plus strictes ou de faire entrer en vigueur les exigences posées dans la Directive à une date plus avancée. Un Etat membre peut également décider de ne pas recourir aux possibilités de dérogation fixées aux articles 3.2, 3.3 et 4.3 ou de ne pas utiliser une ou plusieurs de ces possibilités de dérogation. Il est toutefois exigé que de telles mesures soient signalées tant *a priori*, en application de la Directive 98/34/CE²¹, qu'*a posteriori* en application de l'article 176 du Traité CE²².

4. Les projets d'AR présentés pour avis

- [20] Le premier projet d'AR vise à remplacer l'AR existant du 19 octobre 1988. De ce fait, la teneur en soufre maximale autorisée du gas-oil de chauffage, qui s'élève actuellement à 0,2 % en poids, est maintenue à ce niveau pendant la première période et est ensuite réduite à 0,10% (m/m) à partir du 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, pour toute une série d'autres paramètres, des exigences et des méthodes de test sont déterminées (voir la norme belge NBN T 52-716, 2^e édition en annexe au projet d'AR et rendue obligatoire par l'art. 2, §1).

- [21] Le deuxième projet d'AR vise à remplacer l'AR du 18 novembre 1998 relatif aux combustibles résiduels. De ce fait, la teneur en soufre maximale autorisée du fioul lourd,

¹⁹ Les Etats membres ne peuvent toutefois pas poser des exigences plus strictes aux combustibles importés d'autres Etats membres que celles posées aux propres combustibles (interdiction de discrimination). Ils peuvent toutefois poser des exigences plus strictes pour les combustibles nationaux que pour les combustibles importés, étant donné que la "discrimination inverse" n'est pas interdite par le Traité CE.

²⁰ Sont ici compris : 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 (art. 2, troisième alinéa).

²¹ Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, J.O.L, n°. 204 du 21 juillet 1998. De telles règles sont en effet à considérer comme des réglementations techniques. Etant donné qu'il ne s'agit pas d'une simple transposition d'une Directive européenne, la clause d'exemption de l'article 10, paragraphe 1 de cette Directive ne s'applique pas.

²² Cet article stipule que des mesures de protection fixées sur la base de l'article 175 n'empêchent pas qu'un Etat membre applique et prenne des mesures de protection plus poussées. De telles mesures doivent être compatibles avec le Traité. Elles sont portées à la connaissance de la Commission.



qui s'élève actuellement à 1% (fiouls lourds et semi-lourds) ou 1 à 3% selon le type (fioul très lourd), est maintenue à ce niveau pendant la première période et est ensuite limitée à partir du 1^{er} janvier 2003 pour tous les types à max. 1,0% (m/m). Par ailleurs, pour toute une série d'autres paramètres, des exigences et méthodes de test sont déterminées (voir la norme belge NBN T 52-717, 2^e édition en annexe au projet d'AR et rendue obligatoire par l'art. 2, §1).

- [22] Le troisième projet d'AR fixe la teneur en soufre maximale autorisée du gas-oil à usage maritime à 1 à 2% (m/m), selon la catégorie. Par ailleurs, pour toute une série d'autres paramètres, des exigences et méthodes de test sont déterminées (voir le projet de norme NBN ISO 8217, deuxième édition, en annexe au projet d'AR et rendu obligatoire par l'art. 2, §1).

5. Appréciation des projets d'AR

5.1. En ce qui concerne les trois projets d'AR ensemble

- [23] La majorité des membres du CFDD, c'est-à-dire 16 des 26 membres (voir annexe 2), fait remarquer que les normes des projets d'AR ne sont pas très ambitieuses, vu les engagements internationaux récents que la Belgique a pris dans le cadre du Protocole de Göteborg. Ces membres constatent que seules les dispositions de la Directive européenne ont été reprises. Le gouvernement a l'intention d'imposer à l'avenir des normes plus strictes, pour autant que celles-ci soient conciliables avec le Traité européen (entre autres en ce qui concerne la libre circulation des marchandises).

Ces membres comprennent que l'on ait choisi de ne tenir compte que des dispositions découlant de la Directive 1999/32/CE, étant donné l'extrême urgence de la transposition de cette Directive dans la législation belge. Opter pour des normes plus poussées prendrait maintenant trop de temps, vu la procédure à suivre. Vu les engagements pris dans le cadre du Protocole de Göteborg et vu les dispositions reprises dans le projet de directive relatif aux plafonds d'émission nationaux, vu la situation défavorable en Belgique au niveau de l'acidification et vu le potentiel de réduction de la teneur en soufre des combustibles pour la lutte contre l'acidification due au SO₂, ces membres insistent pour que le gouvernement s'attelle rapidement à l'introduction de mesures qui limiteront davantage la teneur en soufre des combustibles.

- [24] Le CFDD souhaite qu'à l'avenir, on démarre plus rapidement la transposition des Directives européennes dans la législation belge.
- [25] Le CFDD fait remarquer que là où la Directive interdit l'*utilisation* de fioul lourd et de gas-oil ayant une teneur en soufre supérieure, il est question dans les projets d'AR d'*une interdiction de mise sur le marché* de tels combustibles. On ne répond ainsi pas entièrement aux exigences de la Directive. 12 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) souhaitent faire remarquer qu'une "interdiction de mise sur le marché" est plus large qu'une "interdiction d'utilisation".

Le CFDD constate que la cause de cette différence réside certainement dans le fait qu'en Belgique, la répartition des compétences en ce qui concerne la protection de l'environnement est complexe. Les autorités fédérales sont en effet compétentes pour la mise sur le marché des produits alors que les régions sont compétentes pour l'utilisation effective de ceux-ci, là où la pollution de l'air est en cause. Cette répartition des compétences rend plus difficile la transposition de cette Directive.

Les dispositions des trois projets d'AR présentés pour avis ressortissent exclusivement des compétences fédérales.



- [26] Il y a des divergences d'opinion au sein du CFDD quant au champ d'application des trois projets d'AR.
- [27] 14 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) souhaitent tant une interdiction de l'utilisation en général qu'une interdiction de mise sur le marché (tant le marché intérieur que l'exportation vers des pays extérieurs à l'UE). Cela évite la création d'un double système de normes, dans lequel des exigences moins strictes seraient posées aux produits destinés à des pays extérieurs à l'UE. Ces membres veulent éviter que le problème d'acidification ne se déplace à l'extérieur de l'UE. C'est pourquoi ils trouvent que les projets d'AR doivent poser des exigences plus strictes que la Directive.
- [28] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) souhaitent que la Directive soit suivie le plus strictement possible. C'est pourquoi ils préfèrent la terminologie "interdiction d'utilisation". Du fait de la répartition des compétences en Belgique, une telle transposition pose toutefois des problèmes juridiques. Ces membres peuvent adhérer à une interprétation de la transposition dans les projets d'AR qui se limite à "l'interdiction de la mise sur le marché intérieur" des combustibles. Ainsi, les producteurs conservent la possibilité d'exporter vers des pays extérieurs à l'UE les combustibles qui ne sont pas conformes à la Directive, ce que la directive autorise. Ces membres ne trouvent pas opportun qu'un arrêté royal belge concernant des normes de produits belges interdise l'exportation de produits vers d'autres pays à l'intérieur ou à l'extérieur de l'UE, où d'autres normes sont en vigueur.

Ces membres demandent que les projets d'AR reprennent en outre toutes les dérogations et exemptions de la directive, de sorte que la transposition en Belgique se fasse comme chez ses principaux concurrents. Ces membres veulent ainsi assurer le maintien des relations commerciales traditionnelles de la Belgique. Ils souhaitent également éviter qu'il soit porté préjudice au commerce international et aux activités économiques des raffineries belges et du port d'Anvers. Ce commerce et ces activités se déplaceraient inévitablement vers les Pays-Bas, qui ont bel et bien repris les dérogations de la directive dans leur législation nationale. Ces membres soulignent ici qu'un déplacement éventuel de cette activité économique en dehors de nos frontières n'apporterait aucun avantage pour l'environnement, ni au niveau national, ni au niveau international.

- [29] 16 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) souhaitent que l'autorité fédérale développe des mesures complémentaires, afin de stimuler une nouvelle diminution de la teneur en soufre des combustibles. Etant donné le potentiel de réduction du SO₂ par l'utilisation d'un combustible ayant une faible teneur en soufre (voir partie 2 de cet avis), l'utilisation de *gas-oil de chauffage* ayant une teneur en soufre maximum de 0,045%(m/m) doit être promue, de même que l'utilisation de *combustibles résiduels* ayant une teneur en soufre maximum de 0,6%(m/m). Ces membres demandent que l'on recherche, pour le *gas-oil à usage maritime*, quel est le potentiel de réduction en cas de pourcentages de soufre plus bas, et sur cette base, de prendre des mesures qui favorisent l'usage de gas-oil ayant des pourcentages de soufre plus bas pour la navigation maritime. Ces membres peuvent être d'accord avec une analyse coûts-bénéfices des mesures à prendre, à condition que l'on tienne compte des coûts pour l'environnement ("internalisation" des coûts environnementaux).
- [30] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) n'estiment pas souhaitable de discuter dans cet avis d'une nouvelle diminution de la teneur en soufre des combustibles. Ils souhaitent néanmoins signaler qu'avant que de nouvelles mesures de réduction de la teneur en soufre puissent être proposées, une analyse coûts-bénéfices approfondie doit avoir lieu. Cette analyse doit estimer les coûts pour la communauté et les intérêts pour l'environnement. Ils sont d'avis qu'il est momentanément injustifiable économiquement de désulfurer les combustibles lourds. Ils trouvent en plus que de telles mesures exigent une approche européenne.



5.2. En ce qui concerne le projet d'AR relatif au gas-oil de chauffage

- [31] 16 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) constatent et approuvent le fait qu'il ne soit pas fait usage de la possibilité de dérogation prévue à l'article 4, paragraphe 3 de la Directive.
- [32] Le CFDD souligne que les combustibles utilisés pour les engins mobiles non routiers et les tracteurs agricoles sont exclus de la définition du gas-oil de chauffage (art. 1, §2, 2°). De ce fait, ils se retrouvent en dehors de toute réglementation visant à réduire la teneur en soufre. Le CFDD demande que cette lacune soit comblée.
- [33] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) trouvent que l'art. 1, §2 doit être supprimé. L'exclusion des essences pour véhicules à moteur, du gas-oil diesel pour les véhicules routiers et du gas-oil à usage maritime (art. 1, §2, 1°) de la définition n'a selon eux pas beaucoup de sens. En outre, les combustibles utilisés pour les engins mobiles non routiers et les tracteurs agricoles (art. 1, §2, 2°) doivent selon eux répondre à la même norme. Dès lors, pour ces membres, ils ne peuvent pas être exclus de la définition.
- [34] Comme cela a été souligné au par.[25], il y a une différence de terminologie entre la directive ("interdiction d'utilisation") et le projet d'AR ("interdiction de mise sur le marché"). Cette transposition donne lieu à deux problèmes. D'une part, il y a le problème des stocks qu'auraient constitués les utilisateurs. Une interdiction de mise sur le marché n'exclut pas que des stocks non conformes, qui se trouvent chez l'utilisateur et qui ont été acquis avant que la nouvelle norme n'entre en vigueur, soient encore utilisés après les dates citées dans la Directive. Même si l'on peut démontrer que cette hypothèse est plutôt fictive, étant donné qu'en Belgique, la teneur en soufre est limitée depuis le 1^{er} janvier 1989 à 0,2%, cela ne suffit pas d'un point de vue strictement juridique. Dans la seconde phase, qui prend cours le 1^{er} janvier 2008, un réel problème peut bel et bien surgir.

Selon la jurisprudence de la Cour de Justice, les mesures de transposition des Directives qui transposent la Directive pour l'ensemble du territoire doivent avoir un caractère juridique contraignant. Les normes et valeurs doivent expressément être transposées. Il ne suffit en principe pas qu'un Etat membre affirme qu'il assure le respect de celles-ci dans la pratique.

Par ailleurs, une interdiction de mise sur le marché (voir la définition de mise sur le marché à l'art. 2, troisième alinéa, de la loi relative aux normes produits et à l'article 1, 5° de la loi sur les pratiques commerciales) n'exclut pas non plus que les producteurs produisent de tels combustibles pour un usage propre ou pour l'exportation vers des pays où ces combustibles peuvent être utilisés. Alors que cette dernière éventualité n'est pas en contradiction avec la Directive, l'utilisation de tels combustibles par les producteurs est quant à elle contraire à la Directive.

- [35] 11 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) soulignent que selon eux, cette dernière affirmation est incorrecte, étant donné que la directive prévoit une exception explicite pour les combustibles destinés à être traités dans les raffineries et les LCP (Large Combustion Plants), à condition que pour ces installations, des normes d'émissions conformes à la directive soient en vigueur. Cela n'a selon eux pas de sens de réglementer les émissions pour ces installations, outre l'imposition de normes pour les combustibles. L'interdiction d'exportation vers d'autres pays est une entrave au commerce injustifiable.
- [36] 15 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) trouvent qu'il vaudrait mieux compléter l'article 2, §2, par une disposition interdisant également l'utilisation de tels combustibles (voir par. 27), si cela n'est pas contraire aux règles de répartition des compétences. Etant donné que cette dernière possibilité est cependant improbable, ces membres souhaitent que les autorités fédérales insistent auprès des régions pour interdire l'utilisation des combustibles, conformément à la directive.



- [37] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2), plaident au contraire uniquement pour une interdiction de la mise sur le marché des combustibles (voir par. 28). Les producteurs de gas-oil de chauffage n'ont pas l'intention de produire pour leur propre usage du gas-oil qui ne répond pas à la norme de la directive. Ils souhaitent par contre maintenir la possibilité d'en produire pour l'exportation vers des pays extérieurs à l'UE.
- [38] Le CFDD préfère reprendre dans la norme T 52-716 la teneur en soufre telle qu'indiquée à l'art. 4.1 de la Directive, à savoir 0,20% (m/m), au lieu de 0,2% (m/m).

5.3. En ce qui concerne le projet d'AR relatif aux combustibles résiduels

- [39] 11 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) constatent et approuvent le fait qu'il ne soit pas fait usage des possibilités de dérogation prévues à l'article 3, paragraphes 2 et 3 de la Directive.
- [40] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) veulent par contre que les possibilités de dérogation soient reprises dans le projet d'AR, sinon les raffineries belges risquent de subir des conséquences économiques et commerciales lourdes et préjudiciables.
- [41] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) trouvent que l'art. 1, §2 doit être supprimé étant donné que cette énumération n'a pas de sens. Ce qui doit par contre être exclu de la définition, ce sont les combustibles lourds d'avitaillement pour les navires de mer, tels que définis à l'article 1, paragraphe 2, a) de la directive.
- [42] Le CFDD préfère reprendre dans la norme T 52-717 la teneur en soufre telle qu'indiquée à l'art. 3, paragraphe 1 de la Directive, à savoir 1,00% (m/m) au lieu de 1,0% (m/m).
- [43] En ce qui concerne l'usage de terminologie différente, les points de vue des membres tels que formulés aux paragraphes 27 et 28 par rapport au premier projet d'AR s'appliquent également ici.

Les représentants des organisations d'employeurs adoptent ici ce point de vue parce que les producteurs de combustibles résiduels souhaitent maintenir la possibilité de produire ces combustibles qui ne répondent pas à la norme de la directive, tant pour leur usage propre que pour l'exportation vers des pays extérieurs à l'UE.

14 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) souhaitent que l'autorité fédérale insiste également auprès des régions pour que l'usage de combustibles résiduels, tels que mentionnés dans la directive, soit interdit.

- [44] Le CFDD fait remarquer que dans la version française, à l'art. 2, §2, le terme "carburant résiduel" doit être remplacé par "combustible résiduel".

5.4. En ce qui concerne le projet d'AR relatif au gas-oil à usage maritime

- [45] Le CFDD constate qu'à ce projet était joint un projet de norme et non une norme définitive, que la version néerlandaise de celui-ci faisait défaut, et que la numérotation diffère de celle mentionnée à l'article 2, §1. En outre, le CFDD ne voit pas bien de quelle façon la norme du projet d'AR est en relation avec l'art. 4.1 de la Directive. Dans celle-ci, la teneur en soufre du gas-oil à usage maritime est limitée à 0,20 % en masse à partir du 1^{er} juillet 2000 et à 0,10 % en masse à partir du 1^{er} janvier 2008, alors que dans le tableau du projet de norme joint à l'AR, des pourcentages bien plus élevés sont mentionnés (1,0 à 2,0) et que sur la première page, il est question de 0,2%, sans qu'il ne soit fait mention de la valeur inférieure de 0,10 % en masse à partir du 1^{er} janvier 2008.

Le CFDD demande que sur ce point, la Directive soit suivie de façon stricte.

- [46] Le CFDD trouve souhaitable de compléter la phrase de l'art. 1 comme suit: "les fourchettes de viscosité ou de densité définies dans le tableau 1 de la norme ISO 8217



(1996) pour les distillats à usage maritime *qui sont repris dans le droit belge par la norme NBN T 52-703.*”

- [47] En ce qui concerne l’usage de terminologie différente, les points de vue des membres tels que formulés aux paragraphes 27 et 28 par rapport au premier projet d’AR s’appliquent également ici. Les représentants des organisations d’employeurs adoptent ici ce point de vue parce qu’ils trouvent que pour la navigation internationale avec des pays extérieurs à l’UE, il faut que soient disponibles en Belgique les mêmes produits que sur le marché international. Ils craignent qu’autrement, les entreprises belges ne perdent cette part de marché au profit de concurrents étrangers, sans contrepartie pour l’environnement. Nos ports seraient de ce fait moins attrayants pour les navires de la navigation internationale provenant de pays extérieurs à l’UE, si ces ports ne peuvent plus soulever les produits demandés par ces navires.
- [48] 8 des 26 membres du CFDD (voir annexe 2) ont fait remarquer que l’art. 2, §2 doit être complété par “à l’exception du gas-oil à usage maritime utilisé par des navires traversant une frontière entre un pays tiers et un État membre.”



6. Annexes

6.1. Nombre de membres ayant le droit de voter présents et représentés à l'assemblée générale du 17 octobre 2000

- les 4 président et vice-présidents
- 3 des 6 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement
- 3 des 6 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement
- 1 des 2 représentants des organisations non gouvernementales défendant les intérêts des consommateurs
- 2 des 6 représentants des organisations de travailleurs(*)
- 5 des 6 représentants des organisations d'employeurs
- les 2 représentants des producteurs d'énergie
- les 6 représentants des milieux scientifiques

Total: 26 des 38 membres ayant le droit de vote (*)

Pour le moment, 1 des représentants des organisations des travailleurs n'est pas désigné.

6.2. Vote par les 26 membres présents et représentés à l'assemblée générale du 17 octobre 2000

cons = consommateurs
dév = ong développement
en = producteurs d'énergie
env = ong environnement
emp = employeurs
prés = (vice-)présidents
sc = milieux scientifiques
trav = travailleurs



	approuvé		non-approuvé		abstention	
Avis global	25		0		1	
Par. 3	2prés+3env+2dév +1cons+5sc	13	1prés+5emp+2en	8	1prés+1dév+ 2trav+1sc	5
Par. 4, 3e phrase	2prés+2env+2dév +1cons+4sc	11	2prés+2trav+5emp+ 2en	11	1dév+1env+ 2sc	4
Par. 4, 4e phrase	2prés+2trav+5emp +2en+2sc	13	2prés+2env+2dév+ 1cons+2sc	9	1dév+1env+ 2sc	4
Par. 23	3prés+3env+2dév +1cons+2trav+5sc	16	1prés+5emp+2en	8	1dév+1sc	2
Par. 25, 3e phrase	2prés+2trav+5emp +2en+1sc	12	2prés+3env+2dév+ 1cons+2sc	10	1dév+3sc	4
Par. 27	2prés+4env+2dév +1cons+2trav+4sc	14	1prés+5emp+2en	8	1prés+1dév+ 2sc	4
Par. 28	1prés+5emp+2en	8	3prés+3env+2dév+ 1cons+2trav+4sc	15	1dév+2sc	3
Par. 29	3prés+3env+2dév +1cons+2trav+5sc	16	1prés+5emp+2en	8	1dév+1sc	2
Par. 30	1prés+5emp+2en	8	3prés+3env+2dév+ 1cons+2trav+5sc	16	1dév+1sc	2
Par. 31	3prés+3env+2dév +1cons+2trav+5sc	16	1prés+5emp+2en	8	1dév+1sc	2
Par. 33	1prés+5emp+2en	8	2prés+2env+2dév+ 4sc	10	1prés+1env+ 1dév+1cons+ 2trav+2sc	8
Par. 35	2prés+2trav+5emp +2en	11	2prés+2env+2dév+ 1cons+3sc	10	1env+1dév+ 3sc	5
Par. 36	3prés+2env+2dév +1cons+2trav+5sc	15	1prés+5emp+2en	8	1env+1dév+ 1sc	3
Par. 37	1prés+5emp+2en	8	3prés+1env+2dév+ 1cons+2trav+4sc	13	2env+1dév+ 2sc	5
Par. 39	2prés+2env+2dév +1cons+4sc	11	1prés+5emp+2en	8	1prés+1env+1 dév+2trav+ 2sc	7
Par. 40	1prés+5emp+2en	8	2prés+2env+2dév+1 cons+2sc	9	1prés+1env+1 dév+2trav+ 4sc	9
Par. 41	1prés+5emp+2en	8	2prés+1env+2dév+ 3sc	8	1prés+2env+1 dév+1cons+2t rav+2sc	10
Par. 43, 3e phrase	3prés+2env+2dév +1cons+2trav+4sc	14	1prés+5emp+2en	8	1env+1dév+ 2sc	4
Par. 48	1prés+5emp+2en	8	2prés+2env+2dév+ 1cons+4sc	11	1prés+1env+ 1dév+2trav+ 2sc	7



6.3. Réunions de préparation du présent avis

Le groupe de travail Normes de produits s'est réuni les 21 août, 11 septembre et 2 octobre 2000 pour préparer cet avis.

6.4. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant le droit de vote et leurs représentants

- Prof. Luc LAVRYSEN (Universiteit Gent (UG) – président du groupe de travail)
- Mme Delphine MISONNE (Centre de droit de l'environnement (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail)
- Mme Esmeralda BORGIO (Bond Beter Leefmilieu, BBL)
- Mme Ingrid DEHERDER (Algemene Centrale der Liberale Vakbonden van België, ACLVB)
- M. Claude KLEIN (Fédération de l'Industrie Chimique de Belgique, FEDICHEM)
- Mme Edilma QUINTANA (Centre National de Coopération au Développement, CNCD)
- M. Fernand SCHILTZ (Fédération Pétrolière Belge, FPB)
- M. Jean VERMOES (Fédération Pétrolière Belge, FPB)

Experts invités

- M. J. HOTS (Ministère des Affaires Economiques, Administration Energie)
- M. Paul PAEPE (Ministère des Affaires Economiques, Administration Energie)
- M. Luc THYS (Ministère des Affaires Economiques, Administration Energie)

Personnel du secrétariat

- M. Jan DE SMEDT
- Mme Stefanie HUGELIER