



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un projet d'AR relatif à la teneur en soufre du gasoil de chauffage

- demandé par le secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement durable, Monsieur Olivier Deleuze, dans une lettre du 16 avril 2002
- préparé par le groupe de travail *normes de produits*
- approuvé par l'assemblée générale du 18 juin 2002 (voir annexe 1)¹

1. Situation

- [1] L'avis a été demandé avec un délai d'un mois, à savoir pour le 16 mai 2002. Ce bref délai s'explique manifestement par le souhait que le nouveau produit, pour lequel il y a une demande d'avis, soit disponible pour le début de la nouvelle saison froide. Le Conseil a néanmoins reçu un délai supplémentaire de 12 jours.
- [2] Le Conseil a émis un avis le 17 octobre 2000 concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (2000A12f), avis qui traitait du même sujet que le présent avis, plus précisément de la teneur en soufre du gasoil de chauffage. L'AR sur lequel le Conseil s'est prononcé est remplacé par le présent projet d'AR.

2. Résumé des remarques

- [3] Une partie des membres du Conseil estime que la mesure proposée est un pas dans la bonne direction. Ces membres trouvent que ce gasoil de chauffage à faible teneur en soufre devrait être la norme. Si cela ne s'avérait pas possible, ils insistent pour qu'il y ait une différenciation fiscale au bénéfice de la qualité à faible teneur en soufre. Vu les problèmes d'adaptation possibles pour les secteurs concernés, ils peuvent comprendre que la différenciation fiscale ne prenne cours que plus tard.
- [4] Une autre partie des membres considère cette mesure comme non réalisable techniquement et économiquement. Les raffineries belges subiraient une perte de compétitivité, si une mesure d'une telle portée était imposée unilatéralement en Belgique.

3. La demande d'avis

- [5] Le projet d'AR remplace l'AR du 7 mars 2001 relatif à la dénomination, aux caractéristiques et à la teneur en soufre du gasoil de chauffage.
- [6] La demande d'avis mentionne que le projet d'AR "permet de mettre sur le marché un nouveau type de gasoil de chauffage, à savoir le gasoil de chauffage extra. Ce nouveau type doit répondre aux caractéristiques de la norme NBN-EN 590 gasoil-diesel pour véhicules, étant entendu que la teneur en soufre ne peut dépasser 50 mg/kg. Le nouveau combustible présente un double avantage par rapport au gasoil de chauffage traditionnel. D'une part, il répond aux exigences des nouvelles chaudières à haut rendement; d'autre

¹ 27 des 29 membres effectifs et représentés (voir annexe 1) ont approuvé l'avis. H. De Buck et D. Rigaux (représentants des producteurs d'énergie) se sont abstenus.



part, il contient évidemment moins de soufre. La directive européenne 92/42/CE émet des prescriptions en matière de rendement pour les nouvelles chaudières chauffées au gasoil, lesquelles ne peuvent fonctionner de manière optimale que si la différence entre les volumes spécifiques maximum et minimum est plus faible qu'avec le gasoil de chauffage traditionnel, ce qui est le cas avec le gasoil-diesel pour véhicules. Actuellement ces chaudières sont encore peu commercialisées en Belgique, par manque de combustible approprié. Il est donc d'un intérêt général de stimuler l'introduction de ces nouvelles chaudières 2, qui en outre aboutira à réduire l'effet de serre".

- [7] La demande d'avis mentionne encore que "la réduction de la teneur en soufre du gasoil de chauffage extra sera une étape importante dans la réduction de l'émission de SO₂ et dans le respect du plafond national d'émissions, imposé par la directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001, ainsi que par le Protocole de Göteborg relatif à l'acidification, l'eutrophisation et l'ozone."

4. Contexte de la mesure

- [8] La directive 2001/81/CE du 23 octobre 2001 rappelle dans ses attendus que d'importantes zones de la Communauté sont exposées à des dépôts de substances acidifiantes et eutrophisantes à des niveaux qui ont des effets néfastes sur l'environnement. Les valeurs de référence de l'Organisation mondiale de la Santé en matière de protection de la santé humaine et de la végétation contre la pollution photochimique sont largement dépassées dans tous les Etats-membres. En outre, la directive indique que les mesures à prendre, pour satisfaire aux objectifs intermédiaires en matière d'environnement, doivent être techniquement réalisables et qu'il faut tenir compte des coûts et des avantages qui en découlent. Pour des émissions, notamment d'oxydes de soufre, les plafonds nationaux d'émissions constituent une approche rationnelle en vue de satisfaire aux objectifs provisoires en matière d'environnement. De tels plafonds d'émission donnent à la Communauté et aux Etats-membres une latitude suffisante pour déterminer de quelle manière ils doivent les respecter.
- [9] La directive comporte une liste (annexe 1) indiquant les plafonds à atteindre en 2010 par chaque Etat et pour chaque polluant acidifiant et eutrophisant. Chaque Etat-membre doit soumettre un programme, au plus tard le 1er octobre 2002 en vue de la réduction partielle des émissions "nationales", afin de satisfaire au plus tard en 2010 aux plafonds nationaux d'émissions.
- [10] Dans l'avis précédent du Conseil relatif à la teneur en soufre de certains combustibles liquides (voir [2]), le Conseil a déjà attiré l'attention sur le modèle RAINS, d'où il ressort que les mesures de réduction du SO₂ concernent surtout l'utilisation de combustible à faible teneur en soufre. Une réduction de 75 % en 2010 du SO₂ dans les installations de chauffage domestique est réalisable pour autant que seul un combustible à faible teneur en soufre (0,045 % de soufre) devienne exclusivement disponible.

5. Le projet d'AR soumis pour avis

- [11] Dans le premier article est donnée la définition du gasoil de chauffage et du gasoil de chauffage extra. Les essences pour les véhicules à moteur et le gasoil à usage maritime ne sont pas concernés par cette définition.
- [12] L'article 2 indique la norme belge officielle que doit respecter le gasoil de chauffage. L'article 3 indique la norme correspondante pour le gasoil de chauffage extra. Chacun des deux articles interdit tant la mise sur le marché que l'utilisation de ces produits s'ils ne

² Peut-être faut-il comprendre cela dans le sens de stimuler la demande pour le nouveau combustible.



présentent pas les caractéristiques prescrites. L'article 4 donne au ministre de l'énergie la possibilité de consentir des dérogations quant aux caractéristiques du gasoil. Finalement, deux articles déterminent les possibilités de sanctions.

6. Remarques du CFDD

- [13] Le Conseil note que les essences pour les véhicules à moteur et que le gasoil à usage maritime ne sont pas concernés par la définition. Il convient probablement d'entendre « gasoil » au lieu d'« essence » à ce propos. Dans l'AR du 7 mars 2001, les combustibles utilisés pour les engins mobiles non routiers, ainsi que pour les tracteurs agricoles, ne sont pas concernés non plus par la définition. Dans son avis 2000a12f, le Conseil estimait que c'était une lacune que ces engins et tracteurs ne fassent l'objet d'aucune réglementation en matière de réduction de la teneur en soufre. Le Conseil est heureux de constater que ce projet d'AR pallie cette lacune.
- [14] Pour augmenter l'accessibilité aux normes de l'Institut Belge de Normalisation, les normes BIN mentionnées doivent être publiées en tant qu'annexe à l'AR.
- [15] Avant que la possibilité d'exception que pendant une période de 6 mois une limite supérieure pour la teneur en soufre peut être autorisée du fait d'un changement soudain dans l'approvisionnement en pétrole brut ou en produits pétroliers, ne soit incluse dans l'AR, l'effet pour les chaudières à haut rendement devrait être évalué. Il devrait être clair pour les consommateurs ayant un chaudière à haut rendement qu'ils peuvent utiliser sans problème un gasoil à teneur en soufre supérieur.

7. Remarques d'une partie des membres

- [16] Il y a deux points de vue différents concernant le présent projet-d'AR.

Les paragraphes [17] à [21] reproduisent le point de vue d'une partie des membres présents et représentés³. Les paragraphes [22] à [29] donnent le point de vue d'une autre partie des membres présents et représentés⁴.

- [17] Une partie des membres du Conseil (voir note en bas de page 2) estime que la proposition du projet d'AR n'est qu'un premier pas, à la lumière des obligations en matière de plafonds nationaux d'émissions pour certaines matières définies polluant l'atmosphère (directive 2001/81/CE) et du Protocole de Göteborg concernant l'acidification, l'eutrophisation et la formation de l'ozone.
- [18] Etant donné que le gasoil de chauffage extra, ayant une plus faible teneur en soufre, ne doit pas seulement être utilisé pour des chaudières à haut rendement, mais peut aussi être employé pour toutes les chaudières, ces membres ne voient pas bien pourquoi la nouvelle qualité de gasoil n'est pas imposée comme norme. Ces membres font remarquer que cette nouvelle qualité de gasoil est un peu plus chère, ce qui n'incitera pas le consommateur à opter spontanément pour le nouveau produit. Ces membres doutent donc que cet AR puisse aboutir à une reconversion réelle et à une grande réduction des émissions de SO₂, sans mesures complémentaires.

³ T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen (président et vice-présidents), A. Cliquet, G. De Schutter, G. Lejeune, R. Moreau, T. Snoy, S. Van Hauwermeiren (représentants des ONG de protection de l'environnement), B. Bode, G. Fremout (représentants des ONG développement), C. Rousseau, P. Van Cappellen (représentants des ONG qui défendent les intérêts des consommateurs), B. Melckmans, M. Pans, F. Philips, L. Slabbinck, A. Wilmart (représentants des organisations syndicales), L. Hens, L. Lavrysen, J.-P. van Ypersele, H. Verschure, E. Zaccai (représentants des milieux scientifiques).

⁴ C. Bosch, I. Chaput, C. Klein, P. Vanden Abeele (représentants des organisations patronales).



- [19] Si ce type n'est pas imposé comme norme à brève échéance, il est en tout cas fortement recommandé de stimuler l'utilisation de cette qualité par une différenciation fiscale au profit du gasoil de chauffage extra. Le Conseil se réfère à la différence de prix pour le diesel destiné aux véhicules et à la différence de prix pour les essences. Vu les problèmes d'adaptation qui pourraient y avoir pour le secteur concerné, ces membres comprennent que pour éviter des conséquences économiques et sociales négatives en Belgique, une différenciation fiscale ne soit pas pratiquée immédiatement. Ce délai doit permettre, si nécessaire, de réaliser à la fois les adaptations techniques et l'écoulement des stocks existants. Ces membres déplorent de ne pas avoir pu recevoir sur ces deux derniers points des informations claires de la part du secteur concerné. Pour cette raison, ils recommandent aux autorités de demander à ce secteur l'information nécessaire. Ce faisant, les autorités pourront prendre une décision dans cette matière en connaissance de cause et fixer un délai de mise en œuvre le plus court possible qui tienne compte des conséquences sociales et économiques négatives éventuelles pour la Belgique.
- [20] Ces membres trouvent que des rendements éventuels de cette mesure devraient être utilisés pour des primes d'isolation d'habitations.
- [21] Ces membres estiment également nécessaire à court terme de sensibiliser tant les fournisseurs de gasoil de chauffage que le consommateur.
- [22] Une autre partie des membres du Conseil (voir note en bas de page 3) se rend compte de la nécessité de respecter les engagements internationaux de la Belgique et la législation européenne (directive 2001/81/CE), mais a néanmoins des objections contre le caractère unilatéralement belge de la mesure. D'abord, ces membres sont mécontents qu'il n'y ait pas eu une concertation préalable avec la Fédération pétrolière belge⁵.
- [23] La mesure proposée va très loin. En fait, elle revient à ramener la teneur en soufre de 2000 ppm à 50 ppm, soit 40 fois moins. Approvisionner à court terme l'ensemble du marché belge avec cette qualité est un tour de force techniquement impossible à réaliser.
- [24] Ces membres craignent une perte de compétitivité des raffineries belges, étant donné que cette qualité de gasoil de chauffage n'est imposée dans aucun autre pays européen. Il existe seulement une prescription européenne pour ramener en 2008 la teneur en soufre du gasoil de chauffage à 1000 ppm.
- [25] Ils signalent également que cette mesure aboutira à créer un risque accru de fraude sur la teneur en soufre du gasoil de chauffage extra. En outre, rouler avec le gasoil de chauffage (diesel "rouge") sera stimulé, du fait qu'il s'agit de la même qualité que le diesel pour véhicules routiers.
- [26] Etant donné qu'il n'y a pas en Belgique de capacité technique pour mettre massivement cette nouvelle qualité sur le marché, l'incitation fiscale en sa faveur constitue donc aussi une mauvaise stratégie, comme l'a déjà annoncé le *Plan fédéral de lutte contre l'acidification et l'ozone troposphérique* (mai 2001)⁶. Il en résulte que tout le monde devrait payer plus cher le gasoil de chauffage, ainsi que le diesel, ce qui aurait des conséquences économiques et sociales négatives. Ces membres mentionnent ici que le plan fédéral en question parlait de 500 ppm, tandis que le projet actuel parle de 50 ppm.

⁵Le cabinet du Secrétaire d'Etat Deleuze a par contre eu des discussions avec l'Union Pétrolière Belge, groupant les importateurs de gasoil de chauffage. Ils représentent la plus grande partie du marché.

⁶ Le Conseil a émis le 4 avril 2000 un avis sur l'avant-projet de plan fédéral contre l'acidification et l'ozone troposphérique.



- [27] Ces membres estiment que des mesures réalistes doivent se baser sur les résultats d'une étude en cours dans différents secteurs, étude recherchant le meilleur rapport qualité/prix.
- [28] Ces membres indiquent aussi qu'il est totalement infondé d'utiliser pour une qualité de gasoil de chauffage une norme (EN 590) qui se rapporte aux combustibles pour moteurs, sauf pour l'application très spécifique aux *engins routiers mobiles et aux tracteurs agricoles*. (voir [13]). Par exemple, les caractéristiques telles que l'indice de cétane maximum ou la masse spécifique (0.845) sont sans aucune valeur pour un combustible de chauffage. Elles entraînent en outre des frais inutiles.
- [29] La possibilité de fabriquer cette qualité extra (diesel utilisé comme gasoil pour le chauffage) n'est acceptable qu'en quantité limitée pour permettre l'utilisation de chaudières à haut rendement, un prix maximum étant fixé et sans faire appel à une incitation fiscale (pour les raisons exposées plus haut). Sinon ces membres craignent que le gasoil actuel (2000 ppm) ne doive être totalement exporté, ce qui aurait de lourdes conséquences pour les raffineries anversoises.



Annexes

1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 18 juin 2002

3 des 4 président et vice-présidents

T. Rombouts, A. Panneels, R. Verheyen

les 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement

A. Cliquet (Birdlife Belgium), G. De Schutter (Inter-Environnement Bruxelles, IEB), G. Lejeune (World Wide Fund for Nature, WWF), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

2 des 6 représentants d'organisations non gouvernementales pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO)

les 2 représentants d'organisations non gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties, OIVO)

5 des 6 représentants d'organisations des travailleurs

B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), M. Pans (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), F. Philips (Algemeen Belgisch Vakverbond, ABVV), L. Slabbinck (Algemeen Christelijk Vakverbond van België, ACV), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 des 6 représentants d'organisations des employeurs

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

les 2 représentants des producteurs d'énergie

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

5 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles, ULB)

Total: 29 des 38 membres ayant droit de vote

2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *normes de produits* s'est réuni le 29 avril, les 13 et 27 mai et le 3 juin 2002 pour préparer cet avis.



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

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

L. Lavrysen (UG) – voorzitter van de werkgroep *productnormen*

E. Borgo (BBL), A. De Vlaminck (IEW), B. Melckmans (FGTB), A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), A. Panneels (FGTB), D. Pevenage (Fedichem), E. Quintana (CNCD), L. Slabbinck (ACV), K. Taschner (Inter-Environnement Bruxelles), P. Van Cappellen (OIVO), G. Vanhoutte (Centrum Duurzame Ontwikkeling - UG), L. Vanwalle (UG), J.-P. van Ypersele (UCL), J. Vermoes (FEB - Fédération Pétrolière Belge)

Conseillers scientifiques et experts invités

D. Misonne (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail *normes de produits*

Secrétariat

J. De Smedt, S. Hugelier