



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur un projet d'arrêté royal complétant l'arrêté royal du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers

- Demandé par le ministre de l'environnement, Monsieur Bruno Tobback, dans une lettre reçue le 13 juin 2006,
- préparé par le groupe de travail normes de produits en collaboration avec le groupe de travail énergie et climat,
- approuvé par l'assemblée générale via une procédure écrite le 13 juillet (voir annexe 1)
- la langue originale du présent avis est le néerlandais.

1. Situation

- [1] L'avis a été demandé dans un délai de 1 mois, à savoir pour le 13 juillet 2006. Le projet d'AR, soumis pour avis, complète l'AR du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers avec une série de dispositions.

2. Le projet d'AR qui est soumis pour avis

- [2] Le projet d'AR établit la procédure pour l'obtention, par les producteurs d'huile végétale pure, de l'autorisation de mettre celle-ci sur le marché ou à la consommation comme carburant. Etant donné qu'il n'existe pas (encore) de norme européenne (norme EN) pour l'huile végétale pure, le projet d'AR instaure la possibilité pour les ministres de l'Energie et de l'Environnement de décider du développement d'une norme belge (norme NBN). Le projet institue une procédure visant à obtenir une dérogation à une norme EN ou NBN ou à obtenir l'autorisation de mettre sur le marché ou à la consommation un biocarburant pour lequel il n'existe aucune ou pas encore de norme EN ou NBN.
- [3] Le projet d'AR définit une procédure pour la dérogation dans deux cas séparés :
1. un nombre limité de parties précisées vendent ou consomment des biocarburants non-normés dans le cadre d'un projet spécifique ("*captive fleet*");
 2. de l'huile de colza est vendue au consommateur final.

"*Captive fleet*"

- [4] La procédure dans le cas d'un projet spécifique entre des parties bien déterminées implique que les autorités compétentes, à savoir la Direction générale Energie et la Direction générale Environnement, décident de cette dérogation. Le projet d'AR prévoit les prescriptions suivantes :



a. La décision vaut uniquement pour les parties concernées. Le biocarburant ne peut être distribué dans des stations-service publiques ou à un autre utilisateur final que celui précisé dans la demande.

b. La décision de dérogation est valable pour une période de 3 ans et peut chaque fois être prolongée de trois ans. Elle peut être supprimée en cas de non-respect des conditions de l'autorisation.

c. Les demandeurs envoient un formulaire spécifique, par lettre recommandée. Dans celui-ci, ils donnent une description précise du biocarburant et de ses spécifications techniques, une description du projet et l'énumération des parties concernées, ainsi que la durée du projet.

d. La Direction Générale Energie juge la demande sur la base des caractéristiques techniques du biocarburant et sur la manière de mettre en vente celui-ci. La Direction générale Environnement juge les aspects environnementaux. Les deux autorités doivent donner leur accord pour accueillir favorablement la demande. La décision motivée est communiquée par lettre recommandée, dans un délai de trois mois suivant la demande.

[5] Ces modalités s'appliquent également

- à l'huile de colza du code NC¹ 1514, produite comme carburant ;

- aux carburants ayant une teneur en biocarburant plus élevée que celle autorisée par la norme européenne EN 590 pour le diesel et par la norme européenne EN 228 pour l'essence ;

pour autant qu'ils soient destinés aux sociétés régionales de transport en commun.

Huile de colza vendue au consommateur final

[6] La procédure de dérogation pour mettre à la consommation de l'huile de colza du code NC 1514 implique que ceux qui souhaitent mettre ce carburant à la consommation aient, d'une part, obtenu une décision de dérogation et d'autre part, signent le certificat de qualité pour l'huile de colza comme carburant.

[7] La décision de dérogation fixe les exigences de qualité auxquelles le carburant doit répondre et éventuellement d'autres conditions ou restrictions pour la mise à la consommation. La demande de dérogation se fait à l'aide d'un formulaire spécifique, disponible sur le site web des services compétents, et devant être renvoyé par lettre recommandée. Les dispositions b. et d., précisées ci-dessus (voir par.[4]) de la procédure de dérogation pour le "*captive fleet*" sont également d'application dans cette procédure.

[8] Les fournisseurs d'huile de colza pure s'engagent, par le biais d'un certificat de qualité, sur le plan de :

- la qualité de l'huile de colza offerte :

- du contrôle de la qualité de l'huile de colza offerte .

- la manière d'offrir cette huile de colza et

- l'information au consommateur final.

[9] Le contrôle de la qualité doit être effectué par le Fonds d'Analyse des Produits pétroliers (Fapetro). Une annexe technique au certificat de qualité, fixé par les ministres compétents, éclaircit ces engagements.

¹ NC est un code de marchandises, signifiant "nomenclature combinée". La nomenclature combinée est la nomenclature tarifaire et statistique de l'Union douanière.



3. Réglementation existante

L'AR du 4 mars 2005

- [10] L'AR du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et aux caractéristiques des biocarburants et d'autres carburants renouvelables pour les véhicules à moteur et pour les engins mobiles non routiers fixe la pénétration des biocarburants sur le marché belge. Au 31 décembre 2005, la part des biocarburants et autres carburants renouvelables doit s'élever à 2 %, calculé sur base de la teneur énergétique de la quantité totale d'essence et de diesel. Ce pourcentage est augmenté annuellement et de manière linéaire de 0,75 %, jusqu'à atteindre 5,75 % en 2010.
- [11] Selon cet AR, des biocarburants et autres carburants renouvelables peuvent être mis sur le marché à condition qu'ils répondent aux normes européennes établies par le CEN (Comité européen de Normalisation).

L'AR du 10 mars 2006

- [12] L'AR du 10 mars 2006 en matière d'huile de colza utilisée comme carburant prévoit l'exonération fiscale de l'accise de l'huile de colza pure pressée à froid comme carburant.

4. Remarques générales de contenu du CFDD

- [13] Le conseil approuve l'objectif visé par le projet d'AR de mettre sur le marché belge des huiles végétales pures. Cela correspond à la politique européenne qui choisit à la fois d'être moins dépendant du pétrole et de réduire l'émission de gaz à effet de serre et en particulier, d'aider à atteindre les objectifs de Kyoto. L'autorité fédérale devrait accorder à cela l'attention appropriée dans sa communication vers un large public.
- [14] Le conseil considère plus particulièrement le développement de l'huile de colza pure comme un développement intéressant sur le plan du développement durable :
- Cela offre des opportunités économiques pour les agriculteurs qui sont moins évidentes avec les autres carburants renouvelables. Les agriculteurs peuvent maintenir le processus de production en gestion propre, ils peuvent en effet extraire eux-mêmes l'huile de colza par le biais de coopératives. De plus, le tourteau peut être valorisé comme fourrage.
 - Sur le plan social, la culture du colza peut générer de nouveaux emplois dans le secteur agricole.
 - Sur le plan de l'environnement, l'huile de colza fournit, comme les autres biocarburants, "des réductions de CO₂ lorsqu'elle est utilisée en remplacement de carburants fossiles " ². L'huile de colza procure des réductions comparables à celle de FAME³ (biodiesel), mais des réductions plus importantes que l'éthanol. Il est souhaitable de prendre en compte également les autres impacts sur l'environnement, résultant de la production de biocarburants, comme la consommation de matière inorganique, l'utilisation d'eau, l'acidification, l'eutrophisation de l'eau.

² Les plantes émettent du CO₂ lors de la combustion mais absorbent également du CO₂ pendant leur croissance. Afin d'évaluer correctement le potentiel de réduction des gaz à effet de serre, le cycle de vie complet doit être pris en considération. Diverses opérations entraînent de façon directe ou indirecte des émissions de gaz à effet de serre (comme le transport, la récolte, la transformation de la biomasse, l'utilisation d'engrais entre autres).

³ FAME : méthylesters d'acides gras qui servent de carburants pour véhicules routiers fonctionnant au moteur diesel.



- Sur le plan de la santé, l'huile de colza émet moins de particules cancérigènes que les carburants fossiles.⁴

- [15] En ce qui concerne l'utilisation du sol, un équilibre doit être trouvé entre la biodiversité, la production alimentaire et la production de végétaux à usage énergétique.
- [16] Le conseil juge indispensable qu'un contrôle de qualité soit imposé avant de proposer de l'huile de colza pure au consommateur final. Quelques initiatives en Belgique offrent déjà aux consommateurs de l'huile de colza pure et un nombre restreint de consommateurs a déjà adapté son moteur diesel. Selon le conseil, il est par conséquent utile de pouvoir lancer un contrôle de qualité.

Exigences de qualité et norme de qualité

- [17] Le conseil juge également important que la Belgique insiste auprès de la Commission Européenne pour développer une norme de qualité européenne.
- [18] Les exigences de qualité actuelles qui se trouvent dans l'annexe technique sont basées sur une pré-norme allemande, une norme qui n'a pas encore été approuvée en Allemagne. Les tests effectués en Allemagne avec des tracteurs, basés sur cette norme (RK-standard de Weihenstephan), ont permis de constater que dans 27% des cas seulement le moteur fonctionnait sans panne ou ne subissait pas de dégâts ; que 31,5% des moteurs encouraient de petits dégâts et 46,5% des dégâts importants ou très importants⁵. Comme il n'existe en Allemagne aucun système de contrôle qui chapeaute les contrôles, des manquements dans la qualité sont possibles. L'importance de la qualité (âge, mauvais ou bon entretien du moteur avant les tests) du moteur ressort aussi de l'étude. Les différentes entreprises qui adaptent les moteurs ont adapté les tracteurs avec leurs propres systèmes et les différentes marques ont eu des scores plus ou moins bons pour le test. L'une des firmes qui a le mieux réussi les tests travaille avec un constructeur de tracteurs pour pouvoir mettre sur le marché un tracteur PPO (probablement en 2007). Entre-temps, une autre norme pour l'huile de colza (DIN 51605) est entrée en vigueur en Allemagne, dans laquelle le calcium et le magnésium sont également repris. Seront importants pour une situation optimale en Belgique : la qualité de l'huile, un système de contrôle de qualité efficace et une harmonisation complète de l'huile et du moteur l'un par rapport à l'autre.
- [19] De plus, le conseil demande que l'Institut belge de Normalisation entame le développement d'une norme de qualité pour l'huile de colza végétale pure. La FEBIAC⁶ et le Comité de Normalisation du Secteur Pétrolier (CNSP), ainsi que PPO vzw devraient également être impliquées dans la procédure pour définir une telle norme.
- [20] Le conseil estime en outre qu'il est primordial que l'autorité suive la situation continuellement et avec précision. Le certificat de qualité demande que les fournisseurs signalent aux autorités compétentes les éventuels problèmes qui surviendraient. Ces informations devraient être activement suivies, tout comme le développement ultérieur de la pré-norme allemande et l'expérience vécue dans les projets de "captive fleet" qui utiliseraient de l'huile de colza pure, ainsi que l'expérience de particuliers et les initiatives particulières.

⁴ Voir le dépliant "L'huile de colza... un produit naturel pour les véhicules diesel adaptés", (SPF Volksgezondheid, DG Leefmilieu en de FOD Economie, Algemene Directie Energie) qui sera mis à disposition aux points de distribution de l'huile de colza pour les consommateurs (à trouver sur le site-web https://portal.health.fgov.be/pls/portal/docs/PAGE/INTERNET_PG/HOMEPAGE_MENU/MILIEU1_MENU/DUURZAMEPRODUCTIEENCONSUMPTIE1_MENU/PRODUCTEN9_MENU/BIOCARBURANTS9_MENU/BIOCARBURANTS9_DOCS/FOLDER%20HUILE%20DE%20COLZA.PDF)

⁵ Etude "Rapsöl als Kraftstoff?! Stand des "100-Traktoren-Programms" des BMVEL", publiée par l'Union zur Förderung van Oel- und proteinpflanzen, Berlin, novembre 2004 (www.ufop.be).

⁶ La FEBIAC est la Fédération belge de l'automobile et des deux-roues, et représente les constructeurs et importateurs de moyens de transport sur route (voitures personnelles, véhicules d'entreprises, deux-roues motorisés, vélos) et leurs fournisseurs en Belgique.



Information

- [21] Le conseil estime que la réglementation doit avoir pour but d'établir la confiance du consommateur dans les produits qu'il peut trouver sur le marché, même s'il s'agit en première instance d'un marché de niche. Etant donné que la norme de qualité reprise dans l'annexe technique n'offre pas de garantie complète que l'huile de colza végétale pure offerte n'engendrera pas de problèmes pour le moteur diesel adapté, le conseil juge très important de suivre les points d'attention suivants.
- [22] Une information correcte du consommateur sur les propriétés de ces carburants et les conditions dans lesquelles ils peuvent être utilisés est essentielle. Ainsi, le certificat de qualité pour l'huile de colza en tant que carburant doit stipuler clairement les exigences techniques auxquelles le moteur doit satisfaire pour pouvoir utiliser ce carburant. Le conseil estime aussi qu'il est important que le consommateur soit informé que c'est à ses propres risques si l'huile de colza végétale pure occasionne des dégâts au moteur adapté. Ceci est garanti par le folder que le consommateur trouvera chez le fournisseur ayant obtenu l'autorisation de mettre sur le marché de l'huile de colza végétale pure. Il y est stipulé en effet que la garantie accordée par les constructeurs automobiles ne s'applique pas lorsque de l'huile de colza est utilisée comme carburant. De même, il est mentionné à la pompe : « Avertissement : L'utilisation de ce carburant dans des véhicules non adaptés ou dans des véhicules essence peut causer des dégâts substantiels ». Une fois que la norme technique sera tout à fait au point, il faut que le consommateur puisse acheter ou faire adapter le plus rapidement possible une voiture qui fonctionne avec de l'huile végétale 100% pure, et en même temps, qu'il reçoive une garantie.

Développements ultérieurs

- [23] Le conseil souligne l'importance d'une plus grande part du marché des voitures utilisant un plus grand nombre de carburants, pour le développement futur de la part de marché des biocarburants. Etant donné qu'il existe déjà des moteurs qui peuvent tourner avec divers carburants⁷, le conseil trouve souhaitable que l'Europe crée des conditions pour aider à développer le marché pour les véhicules équipés de ces moteurs.

Financement du contrôle

- [24] Le Fonds d'Analyse des Produits pétroliers est un fonds budgétaire auquel contribuent les producteurs de pétrole (0,25 €/m³). Le conseil estime qu'il faut éclaircir la manière dont les coûts du contrôle de qualité seront couverts par Fapetro.
- [25] Certains membres⁸ estiment que les coûts inhérents aux contrôles de la qualité des huiles végétales pures par Fapetro doivent être supportés par la filière des huiles végétales pures même. En effet, chaque filière doit financer son propre contrôle (pas de subsides croisés). Dans le cas des huiles végétales pures, un "prélèvement de contrôle"⁹ sur l'huile même est envisageable (x €/litre, comme c'est le cas des carburants pétroliers) et ce, sans nullement être contraire à l'esprit de l'AR du 10 mars 2006. Ces membres font remarquer que les accises, la contribution pour l'énergie et le contrôle etc. pour le diesel et l'essence se montent respectivement à 55 % et 100 % du prix du produit sans TVA.

⁷ A titre d'exemple, l'on peut faire référence à un moteur, qui peut tourner avec du diesel, du biodiesel et des huiles végétales pures.

⁸ C. Ven (président et vice-présidents), A. Nachtergaele, I. Chaput, G. Vancronenburg (représentants des organisations des employeurs), F. Schoonacker (producteurs d'énergie).

^{'s} Abstiennent: T. Rombouts (président et vice-présidents); R. Ceulemans, D. Lesage, E. Zaccai (représentants des milieux scientifiques).

⁹ Différentes formes de prélèvement sont possibles.



- [26] D'autres membres du conseil¹⁰ sont d'avis qu'il doit être précisé comment les coûts pour ces contrôles seront couverts, sur base des coûts actuels pour le contrôle et des frais supplémentaires pour le contrôle de l'huile de colza. Ces membres pensent que les coûts assignés aux producteurs d'huile de colza ne vont pas dans le sens de l'esprit de l'AR du 10 mars 2006 (voir par. [12]). Faire supporter les coûts d'analyse par le secteur de l'huile de colza pèsera encore davantage sur la rentabilité de ce secteur. Enfin, ces membres attirent l'attention sur l'internalisation incomplète des coûts des carburants fossiles.

Procédure

- [27] Le délai dans lequel les directions intéressées doivent communiquer aux demandeurs la décision de dérogation ou de refus de dérogation est de trois mois. Ce délai est trop long pour les agriculteurs. Ils doivent en outre encore introduire une demande au SPF Finances. Le conseil demande dès lors que ce délai soit raccourci.

5. Remarques rédactionnelles

- [28] La rédaction du projet d'AR peut être améliorée sur un certain nombre de points :

- dans la version néerlandaise, l' article 2 : au 1°, "het eerste lid" doit être remplacé par "De eerste paragraaf" ; au 2°, "Het tweede lid" doit être remplacé par "De tweede paragraaf" ;
- dans la version néerlandaise, au 3° (nouveau § 3, deuxième alinéa) "mogelijk" doit être remplacé par "kunnen" ;
- dans le nouveau troisième alinéa du §3, mieux vaut remplacer la notion de "retirée" par "abrogée", maintenant qu'une telle décision ne vaut que pour le futur et pas pour le passé ; dans le nouveau huitième alinéa du §3, le mot "hierbij" dans la version néerlandaise est superflu (la même remarque est valable pour le §4) ;
- dans la version néerlandaise, la deuxième référence à la "programmawet van 11 juli 2005" (en français, du 25 juillet 2005) au premier alinéa du nouveau §4 n'est pas exacte ;
- l'expression "Les Ministres des autorités compétentes" est une expression singulière ; il semble indiqué de remplacer celle-ci par les "Ministres compétents pour l'Economie et l'Environnement" ;
- dans la version néerlandaise, à la troisième et dernière ligne, le mot "is" doit être remplacé par "zijn" ;
- dans l'ensemble du texte, la notion "norme CEN" doit être remplacée par la notion "norme EN".

6. Remarques sur l'annexe technique

¹⁰ A. Panneels, J.-Y. Saliez (président et vice-présidents); T. Snoy, J. Turf (représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement); B. Bode, B. Gloire, (représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement); Christian Rousseau (représentant des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs); J. Decrop, F. Maes, M. Michel, D. Van Daele (représentants des organisations des travailleurs); M.-L. Semaille (représentante des organisations des employeurs); J.-P. van Ypersele et L. Helsen (représentants des milieux scientifiques).

's Abstient: T. Rombouts (président et vice-présidents); R. Ceulemans, D. Lesage, E. Zaccà (représentants des milieux scientifiques).



- [29] Le conseil remarque que si Fapetro contrôle la qualité de l'huile ¹¹, cela ne garantit pas que les moteurs adaptés ne puissent être endommagés. Les résultats du test en Allemagne (voir paragraphe 16) parlent clairement d'un risque.
- [30] L'annexe technique décrit sous, le point 2.d. comment les échantillons ont été analysés et comment les infractions aux exigences de qualité ont été traitées ¹². Le conseil pense que les manquements seront pour la plupart la suite de problèmes techniques et non de tentatives de fraude fiscale. Il faut donc éviter dans ces cas de rédiger un pro-justitia et d'entamer une procédure judiciaire. Le conseil demande donc que la rédaction du paragraphe soit plus en accord avec le 2.b., qui stipule que lors du contrôle de qualité, un manquement dans la qualité est à attribuer à un défaut technique ou à une erreur humaine et n'a pas été commis volontairement.
- [31] Dans la version française du point 2.d., on parle de « malus ». Le conseil se demande ce qu'on veut dire ici exactement, étant donné que l'annexe technique n'en donne pas de définition. Existe-t-il donc aussi des « boni » ? Dans le texte néerlandais, il n'est pas question d'un système de malus. Peut-être est-il opportun de faire concorder le texte français avec le texte néerlandais.
- [32] Le conseil pense qu'il est utile de fixer un délai dans lequel le responsable du point de distribution soit tenu au courant du rapport d'analyse qui constate une infraction.

¹¹ Dans l'annexe technique, p.3 : « Pourquoi la qualité de l'huile est-elle contrôlée par la Fapetro ? Les contrôles effectués par la Fapetro vont permettre de garantir :

- Que le produit offert répond bien aux spécifications techniques telles que décrites dans le tableau ci-dessus et n'endommagera pas les véhicules adaptés ;
- Que le produit offert est bien d'origine exclusivement végétale ;
- Qu'il ne s'agit pas d'un produit dérivé de déchets. »

¹² Le responsable du point de distribution, qui a été mis au courant que l'analyse a été faite dans un laboratoire reconnu et qu'une contre-analyse a mis en lumière que des manquements existent par rapport aux spécifications, dispose de 24 heures pour rendre le produit conforme aux spécifications ou pour le retirer de la vente. Lors d'un premier constat de non-conformité aux exigences de qualité, un procès-verbal d'avertissement est rédigé, conformément à l'article 101 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce. Si le constat de non-conformité se répète, un pro-justitia est rédigé et une procédure judiciaire est introduite.



Annexe 1 Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- Les 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, A. Panneels, J.-Y. Saliez, C. Ven.
- 2 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu).
- Les 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
B. Bode (Broederlijk Delen), B. Gloire (Oxfam-Solidarité)
- Les 2 représentant des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
Christian Rousseau (Test-Achats)
- 4 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
J. Decrop (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique), F. Maes (Algemeen Belgisch Vakverbond), C. Rolin (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique), D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique)
- 4 des 6 représentants des organisations des employeurs:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), G. Vancronenburg (Verbond der Belgische Ondernemingen), I. Chaput (Fédération des Industries Chimiques de Belgique), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture)
- 1 des 2 représentants des producteurs d'énergie:
F. Schoonacker (Samenwerkende Vennootschap voor Productie van Elektriciteit-SPE)
- 5 des 6 représentants des milieux scientifiques:
R. Ceulemans (Universiteit Antwerpen), L. Helsen (Katholieke Universiteit Leuven), D. Lesage (Universiteit Gent), J.-P. van Ypersele de Strihou (Université Catholique de Louvain), E. Zaccai (Université Libre de Bruxelles)

Total: 23 des 38 membres ayant voix délibérative

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Les groupes de travail normes de produits et énergie et climat se sont réunis le 17 juin pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

Membres avec voix délibérative et leurs représentants

Prof. Luc LAVRYSEN (président du groupe de travail *Normes de produits* - UGent)
M. Mikaël ANGÉ (IEW)
De heer Bram CLAEYS (Bond Beter Leefmilieu)
M. Bernard DECOCK (FWA)
M. Jehan DECROP (CSC)
De heer Luk DEURINCK (Belgische Petroleumfederatie)
M. Olivier GERARD (FWA)
De heer Jacques VANDENBERGH (Belgische Petroleumfederatie)
M. Olivier VAN DER MAREN (Fédération des Entreprises de Belgique)

Conseillers scientifiques et experts invités

Mevr. Elizabeth ELLEGAARD (adviser Leefmilieu beleidscel Tobback)

Secrétariat

Jan De Smedt
Stefanie Hugelier