

Avis sur le projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable

- **Demandé par la Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie Christine Marghem, dans une lettre datée du 16 novembre 2017**
- **Préparé par le groupe de travail « Normes de produits »¹**
- **Approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 14 février 2018 (voir Annexe 2)**
- **La langue originale de cet avis est le français**

1. Contexte

[a] La Ministre de l'Energie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie Christine Marghem, a saisi le Conseil fédéral du Développement durable, le Conseil central de l'Economie et le Conseil de la Consommation (devenu depuis lors la Commission consultative spéciale « Consommation » (CCS Consommation)²), ci-après les organes d'avis, d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable.

[b] L'arrêté proposé a pour objectif de transposer :

- partiellement les articles 17 à 19 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- l'article 1^{er}, 5^{ème} et 6^{ème} alinéas, de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant les directives 98/70/CE et 1999/32/CE ;
- partiellement l'article 2 et les Annexes I et II de la directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant les directives 98/70/CE et 2009/28/CE, qui devaient être transposés pour le 21 avril 2017 au plus tard.

[c] Les membres compétents des trois organes d'avis précités se sont réunis le 11 décembre 2017, à l'occasion de cette demande, pour entendre Messieurs Brecht Vercruyse et Ivo Cluyts (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement) présenter la demande d'avis et obtenir des précisions quant à son contenu.

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

¹ Cet avis a été préparé ensemble par le CFDD, le CCE et le CC.

² Cf. arrêté royal du 13 décembre 2017 portant création de la Commission consultative spéciale « Consommation » au sein du Conseil central de l'Economie et portant suppression de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologique.

2. Avis

2.1. Remarques générales

- [1] Les organes d'avis constatent que, pour l'instant, les articles 17 à 19 de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables arrêtent les critères de durabilité pour les biocarburants et les « bioliquides » et établissent un cadre en la matière jusqu'en 2020. Etant basés sur l'article 95 CE (l'actuel article 114 TFUE), ces critères harmonisés doivent être transposés comme tels dans la législation nationale et le projet d'arrêté royal soumis pour avis le fait correctement.
- [2] Maintenant que les négociations finales entre les institutions de l'Union européenne sur la proposition³ de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte) vont être entamées dans le cadre des objectifs pour 2030, les organes d'avis invitent la Ministre à leur demander un avis sur la position belge à prendre dans ces négociations et souhaitent faire les observations qui suivent.

2.2. Durabilité des biocarburants

- [3] Les organes d'avis sont d'avis qu'un renforcement des critères de durabilité au niveau européen, tels que les critères environnementaux, les impacts sociaux, les accaparements de terre, la concurrence alimentaire, le respect des droits humains, ainsi que le droit à l'alimentation, à la terre, aux ressources naturelles et au consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause⁴, est nécessaire.
- [4] Les organes d'avis soulignent toutefois le fait que recourir aux biocarburants ne suffira pas pour faire diminuer significativement les émissions de gaz à effet de serre (G.E.S.) dans les transports et rappellent que maîtriser la demande de mobilité et s'orienter vers d'autres types de mobilité est une nécessité pour relever ce défi⁵. Ils insistent sur l'urgence d'une politique coordonnée et cohérente au niveau de la durabilité, ciblant prioritairement la maîtrise de la demande et le report modal vers les alternatives à la voiture individuelle et au transport routier.
- [5] Les organes d'avis estiment par ailleurs qu'un objectif en termes de réduction absolue des émissions de G.E.S. à l'horizon 2030 pour le secteur des transports serait bien plus opportun qu'un objectif formulé en termes de pourcentage d'énergie renouvelable⁶, ce qui permettrait d'activer des politiques orientées aussi sur les comportements et de ne pas faire supporter la durabilité de ce secteur uniquement sur les producteurs et les fournisseurs d'énergie.

³ COM(2016) 767 final.

⁴ Cf. art. 19 de la Déclaration des Nations unies sur les Droits des Peuples autochtones.

⁵ Cf. Avis cadre pour une mobilité compatible avec le développement durable, 2004a02.

⁶ Cf. Avis biomasse, 2008a04.

2.3. Prise en compte de l'ensemble du cycle de vie des carburants

- [6] Comme déjà souligné dans un de leurs avis précédents⁷, les organes d'avis posent des questions au sujet de la mise sur le marché belge d'alternatives⁸ aux carburants fossiles qui, pour certaines⁹, émettent, sur leur cycle de vie¹⁰ complet, plus de G.E.S. que le carburant fossile remplacé. Ils constatent que cela reste possible actuellement dans le cadre légal existant et recommandent que les autorités européennes et belges restreignent et éliminent l'usage de ces alternatives problématiques. Les organes d'avis souhaitent enfin avoir des précisions sur la manière dont celles-ci vont s'y prendre pour atteindre cet objectif.
- [7] Les organes d'avis considèrent que la comptabilité des émissions de G.E.S. liées à ces alternatives aux carburants fossiles devrait prendre en compte l'ensemble de leur cycle de vie (y compris les effets indirects comme le changement d'affectation des sols)¹¹, comme pour les autres sources d'énergie.

2.4. Rapportage annuel

- [8] Comme également déjà souligné antérieurement¹², les organes d'avis estiment important, notamment pour nourrir le débat public à ce sujet, de disposer de statistiques fiables et homogènes du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sur les quantités (en volume et en énergie) de biocarburants consommées en Belgique et détaillant les matières premières utilisées ainsi que les émissions de G.E.S. correspondantes sur l'ensemble du cycle de vie. Par conséquent, ils demandent qu'un rapportage annuel soit réalisé et que les données¹³ récoltées soient rendues publiques de manière consolidée, dans le respect de la loi du 5 août 2006 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement et de ses exceptions relatives à la confidentialité des informations commerciales et industrielles.
- [9] Les organes d'avis proposent par conséquent d'ajouter au projet d'arrêté royal sous revue un article rédigé comme suit :

« Sur base des informations recueillies conformément aux articles 6 à 9, l'autorité¹⁴ compétente établit et publie annuellement sur son site internet un rapport public reprenant, pour chaque type de carburant différencié selon la matière première :

- 1. la quantité délivrée durant l'année considérée, exprimée en terme d'énergie (MJ) et de volume (m³) ;*
- 2. la réduction d'émission de gaz à effet de serre correspondante, telle que définie aux articles 10 et 11 ;*
- 3. les émissions de gaz à effet de serre produites sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie correspondante, telles que définies aux articles 6 et 8 ;*
- 4. les pays d'origine et quantités correspondantes, dans le cas de la biomasse.*

⁷ Avis sur le projet d'arrêté royal relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences, 2017a09, §§ [18] et [19].

⁸ Biocarburants, électricité, hydrogène, ...

⁹ Cf. Avis sur le projet d'arrêté royal relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences, 2017a09, § [19].

¹⁰ Tel que calculé conformément à la méthodologie européenne applicable.

¹¹ Pour la quantification des émissions de G.E.S., voir par ex. Ecofys, IIASA et E4tech, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU – Quantification of area and greenhouse gas impact*, 2015, 261 pp et H. VALIN, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU – Quantifications of area and greenhouse gas impact – Complementary Scenarios by 2030*, 2016, 20 pp.

¹² Cf. Avis sur le projet d'arrêté royal relatif à la dénomination et aux caractéristiques du gasoil diesel et des essences, 2017a09, § [6].

¹³ Concernant tant les carburants fossiles que leurs alternatives.

¹⁴ I.e. la Direction générale Environnement du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Ce rapport contiendra en outre le détail des quantités d'énergie renouvelable issues des différentes filières (biocarburants, carburants liquides et gazeux d'origine non biologique, électricité...) utilisées dans le secteur du transport durant l'année considérée ».

2.5. Remarque finale

- [10] Les organes d'avis demandent enfin à être consultés sur la manière dont l'article 3, § 4, d)¹⁵, de la directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables va être mis en application dans notre pays.

¹⁵ Imposant que « *la part d'énergie des biocarburants produits à partir de céréales et d'autres plantes riches en amidon, sucrières et oléagineuses et à partir de cultures cultivées en tant que cultures principales essentiellement à des fins de production d'énergie sur des terres agricoles [ne soit] pas supérieure à 7 % de la consommation finale d'énergie dans les transports dans les Etats membres en 2020* ».

Annexe 1. Quantités de biocarburant mis à la consommation en Belgique entre 2014 et 2017¹⁶

	2014	2015	2016	2017
Huile de colza	494 250,4	309 905,4	409 633,9	357 167,7
Huile de palme	76 233,6	52 726,5	56 760,3	62 750,6
Huile de soja	5 071,4	397,4	13 749,9	12 307,4
Autre (huile de tournesol, huiles animales/végétales, huiles usagées)	20 811,9	10 892,5	17 961,2	5 752,2
Total	596 367,3	373 921,8	498 105,3	437 977,9

Tableau 1. Quantité de biodiesel (m³)

	2014	2015	2016	2017
Froment	32 149,2	33 773,1	54 247,2	73 443,9
Maïs	20 058	18 255,9	22 720	46 049
Betterave	17 079	20 752,3	7 307,3	6 873,8
Autre (canne à sucre, triticales, seigle, amidon)	3 342,2	2 678,7	997,8	1 613,8
Total	72 628,4	75 460	85 272,3	127 980,5

Tableau 2. Quantité de bioéthanol (m³)

¹⁶ Source : SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

Annexe 2. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- La présidente et les 3 vice-présidents :
M. Aelvoet, M. Bienstman, M. Verjans et O. Van der Maren
- 1 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
L. Spruyt
- 2 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
V. Rigot et B. Gloire
- 1 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
N. Polat
- 4 des 6 représentants des organisations des employeurs :
P. Vanden Abeele, V. Biebel, A. Nachtergaele et F. Van Tiggelen
- 1 des 2 représentants des organisations de jeunesse
C. Cauwe

Total : 13 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 3. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Normes de produits » du CFDD s'est réuni avec les membres du CCE et du CC le 11 décembre 2017 et le 19 janvier 2018 pour préparer cet avis.

Annexe 4. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

- Prof. Luc LAVRYSEN (UGent, président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

- M. Steve BRAEM (AB-REOC)
- M. Johan DELEU (BRAFCO)
- Mme Inge DHUYVETTER (BPF)
- Mme Brigitte GLOIRE (Oxfam)
- M. Jacques HOTS (Belgian Biodiesel Board)
- M. Noé LECOCQ (IEW)
- M. Hendrik LEMAHIEU (Belgian Bioethanol Association)
- M. Alfons MAES (Belgian Biodiesel Board)
- M. Jean-Pierre VAN DIJK (FPB)

Experts invités

- M. Ivo CLUYTS (SPF SPSCAE)
- M. Brecht VERCRUYSSSE (SPF SPSCAE)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE (CFDD)
- M. Kris DEGROOTE (CCE)
- M. Alexis DALL'ASTA (CFDD)
- M. Maarten YZEWYN (CCE)