



AVENUE DE LA
**JOYEUSE ENTRÉE
BLIJDE INKOMST**
LAZAR

17-21

AVIS

CCE 2011 - 1091

Normes de produits pour les biocarburants

CCE
Conseil Central de l'Economie
Centrale Raad voor het Bedrijfsleven
CRB



**Avis sur un projet d'arrêté royal établissant des normes de produits
pour les biocarburants**

**Bruxelles
19.10.2011**

Avis sur un projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les biocarburants

1 Saisine

Par sa lettre du 25 juillet 2011, le Ministre du Climat et de l'Energie, Monsieur Paul Magnette, a saisi le Conseil central de l'économie d'une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal établissant des normes de produits pour les biocarburants. L'examen de cette demande d'avis a été confié à la Sous-commission «Normes de produits pour les biocarburants» qui s'est réunie à cette fin le 23 août 2011 en présence de Madame Anne-France Rihoux, conseillère auprès de la Cellule Développement durable du Cabinet du Ministre Magnette, qui lui en a exposé le dossier. Une seconde réunion de la sous-commission s'est tenue le 10 octobre 2011. Sur la base des explications données et des échanges de vues au sein de ladite sous-commission, le secrétariat a rédigé un projet d'avis qui a été soumis à l'assemblée plénière du Conseil. Celle-ci a, le 19 octobre 2011, sur cette base, émis l'avis suivant.

2 Avis

Le Conseil prend acte du fait qu'il est consulté sur le projet d'arrêté royal sous revue conformément à l'article 19, paragraphe 2, alinéa 2 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

Le Conseil constate que le projet d'arrêté royal sous rubrique vise à :

- la transposition partielle en droit belge des articles 17, 18 et 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 et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE;
- et à la transposition en droit belge de l'article 1er, §§ 5 et 6 de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 98/70/CE en ce qui concerne les spécifications relatives à l'essence, au carburant diesel et aux gazoles ainsi que l'introduction d'un mécanisme permettant de surveiller et de réduire les émissions de gaz à effet de serre, modifiant la directive 1999/32/CE du Conseil en ce qui concerne les spécifications relatives aux carburants utilisés par les bateaux de navigation intérieure et abrogeant la directive 93/12/CEE.

Le Conseil souligne qu'il se concentre, dans le présent avis, sur le projet d'arrêté royal sous revue, sans se prononcer de manière plus globale sur la politique et/ou la philosophie des biocarburants dans leur ensemble.

Cela étant, il tient toutefois à faire part, en guise de préambule au présent avis, de certaines considérations d'ordre général. En effet, le Conseil estime que toute politique énergétique doit être prioritairement axée sur les économies d'énergie et l'efficacité énergétique. C'est donc dans le contexte d'une politique énergétique cohérente et durable que les applications énergétiques de la biomasse peuvent trouver leur place, en tenant compte d'une estimation réaliste de leur potentiel et de leurs limites. L'objectif de 10 % de biocarburants ne peut être actuellement atteint que si l'Union européenne introduit ceux-ci à grande échelle. Le Conseil est d'avis qu'une des solutions les plus durables à la question de la réduction des émissions GES est le changement dans nos modes de vie et de consommation. Par ailleurs, le Conseil fait part de sa position en matière de hiérarchisation de la biomasse : en premier lieu, il faut garantir le droit à une alimentation saine et suffisante, partout et pour tous ; en deuxième lieu, la biomasse peut être utilisée comme matière première ; enfin, en troisième lieu, la biomasse peut également être affectée à un usage énergétique.

Le Conseil constate que l'article 4 du chapitre IV du projet d'arrêté royal sous revue reprend, de manière littérale, les critères de durabilité de la directive 2009/28/CE (article 17). Il tient toutefois à faire remarquer que le terme de « durabilité » n'est pas le plus approprié en l'espèce car il ne porte que sur les aspects environnementaux et ne porte aucunement sur les aspects sociaux.

Le Conseil estime que l'Europe se doit d'évaluer en tous points sa politique liée à la promotion des sources d'énergie renouvelables en vue, le cas échéant, de l'adapter pour la période post-2020.

Le Conseil prend acte du fait que le projet d'arrêté royal sous rubrique couvre l'ensemble des biocarburants, qu'ils soient durables ou non.

Le Conseil constate que la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants est mentionnée aux paragraphes 6 et 9 du projet d'arrêté royal sous revue, alors que le préambule n'y fait pas référence. Par conséquent, le Conseil demande de mentionner ladite loi dans le préambule du projet précité.

Concernant l'article 15 §2 du projet d'arrêté royal,

Madame CALLENS et Messieurs GOTZEN, VANCRONENBURG, VANDER ELST et VANDORPE, représentants des organisations patronales, notent que cet article prévoit, pour les opérateurs économiques ayant opté pour des systèmes volontaires ou des accords bilatéraux ou multilatéraux, l'obligation de fournir des informations supplémentaires pour démontrer la conformité de leurs produits aux critères de durabilité. Ils considèrent que cette disposition additionnelle va au-delà de ce que prévoit l'article 114 (ex article 95) du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹, ce qui n'est pas autorisé et crée, selon eux, une distorsion d'exigence entre les systèmes européens² et la législation belge;

¹ Version consolidée du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, publiée le 30 mars 2010 dans le Journal officiel de l'Union européenne (C 83/47).

² C'est-à-dire la norme (pr) EN 16214 et les systèmes volontaires approuvés par la Commission européenne.

Mesdames DUPUIS et JONCKHEERE et Messieurs NOEL et VOETS, représentants des organisations syndicales, estiment au contraire que le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne viole en rien le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dans la mesure où l'Annexe II du projet d'arrêté royal soumis pour avis met en œuvre une obligation de rapportage prévue à l'article 17, § 7, de la directive 2009/28/CE précitée. Ils précisent en outre que cette directive institue une obligation de résultat et non de moyen et que la Belgique a dès lors le choix des moyens qui lui semblent adéquats pour mettre en œuvre les obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le Conseil remarque que deux lois existantes portent sur les biocarburants³ et qu'elles seront encore d'application lorsque l'arrêté royal sous revue entrera en vigueur. En conséquence, le Conseil craint que, durant la période de validité simultanée de ces trois dispositifs, cet état de fait ne donne naissance à des confusions dommageables à l'ensemble des acteurs concernés. Par exemple, le Conseil pense que l'utilisation de la formulation « le cas échéant » des points 9° et 12° de l'article 5 du projet d'arrêté royal, même si elle est correcte et justifiée, pourrait induire le producteur en erreur en la matière. Le souhait du Conseil, en l'espèce, est que tout producteur soit bien conscient du fait que la déclaration de durabilité de son produit est une condition sine qua non pour que ce dernier soit certifié comme tel. C'est pourquoi le Conseil plaide pour que les responsabilités et les obligations de chacun soient clairement définies, à l'aide, par exemple, d'une circulaire administrative ou d'une alerte électronique lors de la déclaration de produit sur le site internet ad hoc ou encore d'une information ciblée vers le secteur.

Par ailleurs, le Conseil tient à préciser que, si la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation n'est pas modifiée, l'arrêté royal restera sans effet quant aux conditions de mise sur le marché de biocarburants parce que la définition de « biocarburants durables » reprise dans cette loi du 22 juillet 2009 prévaudra sur celle d'un arrêté royal établissant des normes de produits. En effet, l'article 2, 8° de la loi du 22 juillet 2009 donne explicitement la définition des « biocarburants durables » en indiquant que ce sont des biocarburants produits dans l'espace économique européen et répondant à une liste de critères de durabilité énumérés dans cet article 2, 8°. Cet article mentionne un critère autre que ceux repris par la directive européenne 2009/28/CE, à savoir que pour être durable au sens « belge » le FAME (Fatty Acid Methyl Ester) et le bio éthanol doivent être produits dans la Communauté européenne. La législation actuelle restreint ainsi l'importation de « composants bio » produits en dehors de l'espace européen et n'est pas conforme à la directive 2009/28/EC. En outre, l'article 8 §2 de la loi du 22 juillet 2009 indique que pour les « composants bio », FAME et bio éthanol, en provenance d'unités de production agréées par les autorités belges sur base de la loi du 10 juin 2006, les preuves de durabilité sont réputées fournies. Cette loi de juillet 2009 ne prévoit pas de contrôle du caractère durable des biocarburants en provenance des unités de production agréées.

Dans le même ordre d'idées, le Conseil s'interroge sur l'éventuelle pérennisation de la défiscalisation des quotas telle qu'elle est prévue dans la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants, et ce, après la fin de validité de ladite loi en septembre 2013.

³ Il s'agit de la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants (prenant fin en septembre 2013) et de la loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation (prenant fin le 30 juin 2011, mais prolongée pour 24 mois maximum).

Le Conseil fait remarquer que les exigences des directives européennes 2009/28/CE (directive sur les énergies renouvelables) et 2009/30/CE (directive sur la qualité des biocarburants) mentionnées à l'article 4§2 du projet d'arrêté royal sous rubrique s'appliquent de la même manière à tous les producteurs de biocarburants. Il attire l'attention sur le fait que la Belgique ne peut pas faire exception quant à la date d'entrée en vigueur de certains critères de durabilité pour les producteurs qui ont été agréés par les autorités belges sur la base de la loi du 10 juin 2006 concernant les biocarburants. En effet, ces producteurs agréés doivent pouvoir garantir dès le 1er avril 2013 que la réduction des émissions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation de leurs produits sera d'au moins 35 % (en l'occurrence pour les FAME et bioéthanol fournis par ces producteurs agréés).

Le Conseil estime que la définition de « prairies non naturelles » reprise à l'article 4 §3 3° b) du projet d'arrêté royal n'est pas univoque. Afin de clarifier ce concept, il suggère dès lors que la référence au §6 du même article y soit mentionnée, afin d'en éclairer son adaptation pratique au niveau urbanistique.

L'article 5 du projet d'arrêté royal stipule que chaque lot de biocarburant mis sur le marché est identifié par un numéro de référence unique attribué par l'autorité compétente (en l'occurrence la DG Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la chaîne alimentaire et Environnement). Le Conseil se pose la question de savoir sur base de quelles informations et quand l'autorité compétente attribue le numéro de référence unique. En effet, l'article 4 du projet d'arrêté royal laisse supposer que la déclaration de produit sert de base pour l'attribution du numéro de référence unique, mais cela est contradictoire avec le fait que la déclaration de produit doit mentionner explicitement ledit numéro.

Le Conseil demande que soit ajouté à l'article 5 du projet d'arrêté royal un alinéa 15° qui mentionne les dispositions relatives au contrôle de la durabilité des biocarburants qui figurent à l'article 16 du projet d'arrêté royal. Il propose de libeller ce nouveau alinéa comme suit « 15° *si les matières premières ont été cultivées et récoltées en Belgique ou dans les autres états membres de l'Union européenne sous le régime des conditionnalités* ».

Toujours concernant l'article 5 du projet d'arrêté royal, le Conseil tient à faire remarquer qu'il n'apparaît pas clairement dans le texte que la déclaration de produits doit accompagner les lots de biocarburants vendus par les producteurs. Cette exigence n'est pas clairement précisée, alors qu'elle semble d'application, étant donné que le numéro de référence unique devrait en tout cas suivre la chaîne de fourniture des lots de biocarburants.

Par ailleurs, le Conseil demande de préciser, à l'article 6 du projet d'arrêté royal, qui est responsable de transmettre les informations visées à l'article 5 (c.-à-d. les informations contenues dans la déclaration de produit) à l'autorité compétente.

Le Conseil s'interroge fortement sur la responsabilité (notamment en termes d'amendes en cas de non-conformité) encourue par les opérateurs pétroliers qui, de bonne foi, mettraient sur le marché des lots de biocarburants disposant de certificats de conformité mais qui, a posteriori (par exemple 6 mois ou un an plus tard), ne seraient pas reconnus comme durables par les autorités. Il convient de clarifier cette situation et de mettre tout en œuvre pour éviter le risque de fraude en matière de délivrance de certificats de durabilité, et ceci dans l'intérêt de toutes les parties concernées (producteurs de composants bio et opérateurs pétroliers).

L'article 19 du projet d'arrêté royal prévoit que l'autorité compétente délivre une attestation relative à la durabilité des lots de biocarburants au plus tard le 30 avril de l'année qui suit leur mise sur le marché. Le Conseil estime donc que le numéro de référence unique ne protège par conséquent pas l'acheteur et le consommateur d'une mise sur le marché de biocarburants non durables. C'est pourquoi le Conseil demande avec insistance que l'autorité compétence réduise, autant que faire se peut, le délai qu'il lui est imparti pour délivrer les attestations relatives à la durabilité des lots de biocarburants.

Ensuite, le Conseil souligne que ce même article 19 du projet d'arrêté royal sous revue laisse beaucoup de questions pertinentes sans réponses, à savoir : le sort réservé aux lots de biocarburants déjà mis sur le marché mais non conformes; les conséquences pour le producteur de ces lots de biocarburants et pour les sociétés pétrolières ayant mélangé et mis sur la marché ces lots non conformes; l'utilité réelle de fournir une attestation garantissant la conformité des lots de biocarburant aux critères de durabilité après leur mise sur le marché.

Enfin, de manière générale, le Conseil se demande si l'administration fédérale concernée est dotée des moyens et compétences nécessaires pour mener à bien les inspections et contrôles requis en vertu du projet d'arrêté royal sous revue.

Assistaient à la séance plénière commune du 19 octobre 2011, tenue sous la présidence de Monsieur R. TOLLET, Président du Conseil:

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives de l'industrie et des banques et assurances:

Madame CALLENS et Monsieur VANCRONENBURG

Membres nommés sur la proposition des organisations représentant l'artisanat, le petit et moyen commerce et la petite industrie:

Monsieur VANDORPE

Membres nommés sur la proposition des organisations des agriculteurs:

Monsieur GOTZEN

Membres nommés sur la proposition du secteur non marchand fédéral en Belgique:

Monsieur VANDER ELST

Membres nommés sur la proposition des organisations représentatives des travailleurs:

Fédération générale du Travail de Belgique: Monsieur VOETS

Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique: Madame DUPUIS

Centrale générale des Syndicats libéraux de Belgique: Madame JONCKHEERE et Monsieur NOEL