

CCE 2024-0500

16 févr.
2024

AVIS

**Exigences de qualité de l'essence et du diesel
destinés à l'exportation**



Blijde Inkomstlaan 17-21 1040 Brussel
Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21 1040 Bruxelles
T 02 233 88 11
E mail@ccecrb.fgov.be
www.ccecrb.fgov.be

Avis

Exigences de qualité de l'essence et du diesel destinés à l'exportation

Bruxelles
16/02/2024

Conseil central de l'économie

Le Conseil central de l'économie (CCE), qui a été institué par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, est actuellement régi par le livre XIII « Concertation » du Code de droit économique.

Missions de la coupole CCE :

- construire un consensus social à travers les organisations représentatives du monde du travail et des entreprises sur le fonctionnement de l'économie et les questions socioéconomiques, ainsi que sur les objectifs et les principes principaux, dans le but d'orienter la politique socioéconomique dans la direction souhaitée par les partenaires sociaux ;
- via le droit d'initiative du CCE, attirer l'attention des pouvoirs publics et des décideurs politiques sur les problèmes socioéconomiques en vue de les inscrire à l'agenda du gouvernement ;
- via les demandes d'avis sur des projets de loi, promouvoir l'interaction entre les pouvoirs publics, les décideurs politiques et la société en ce qui concerne les politiques socioéconomiques.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
Personne de contact : Andy Assez | 02 233 88 42 | anas@ccecrb.fgov.be

Conseil fédéral du développement durable

Le Conseil fédéral du développement durable (CFDD) a été institué par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable.

Il a pour mission de :

- formuler des avis concernant toutes les mesures relatives aux politiques fédérale et européenne en matière de développement durable que l'autorité fédérale mène ou compte mener, plus particulièrement en exécution des engagements internationaux de la Belgique ;
- être un forum de discussion en matière développement durable ;
- proposer des études scientifiques dans les domaines concernant le développement durable ;
- obtenir la collaboration active des institutions publiques et privées, ainsi que celle des citoyens, afin d'atteindre ses objectifs.

Boulevard du Jardin Botanique 50/70, 1000 Bruxelles | +32 2 743 31 50 | mail@frdo-cfdd.be | www.cfdd.be
Personne de contact : Alexis Dall'Asta | 02/743 31 56 | alexis.dallasta@cfdd.be

Commission consultative spéciale « Consommation »

La Commission consultative spéciale « Consommation » a été fondée, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 2017, le 1er janvier 2018 au sein de la coupole du Conseil central de l'économie (CCE). La CCS Consommation reprend les tâches du Conseil de la consommation et a par conséquent pour mission principale de rendre des avis sur des questions relatives à la consommation de produits et l'utilisation de services et sur les problèmes présentant de l'importance pour les consommateurs. La CCS Consommation est la structure consultative centrale traitant de tous les problèmes en matière de consommation et de protection du consommateur.

La CCS Consommation est également un lieu de dialogue et de concertation où les représentants des consommateurs et les représentants du monde professionnel échangent des informations, communiquent leurs points de vue et trouvent des compromis. Il s'agit d'un instrument privilégié de soutien politique.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
Personne de contact : Andy Assez | 02 233 88 42 | anas@ccecrb.fgov.be

Portée de la demande

Dépôt

Le 1^{er} décembre 2023, Madame Zakia Khattabi, Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, a adressé une demande d'avis au Conseil fédéral du développement durable (CFDD), au Conseil central de l'économie (CCE) et à la Commission consultative spéciale « Consommation » (CCS Consommation), ci-après dénommés les organes consultatifs, concernant un projet d'arrêté royal relatif à la déclaration de qualité et aux exigences de qualité de l'essence et du diesel destinés à l'exportation vers des pays non-membres de l'Union européenne. L'avis de ces organes consultatifs est demandé en vertu de l'article 19, § 1^{er}, alinéa premier 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, de la santé et des travailleurs. La date limite de la remise de l'avis est fixée au 5 février 2024.

Modification réglementaire envisagée

L'essence et le diesel exportés de la « région ARA » (Amsterdam, Rotterdam, Anvers) vers des pays non-membres de l'Union européenne contiennent des concentrations en soufre, benzène et manganèse beaucoup plus élevées que celles autorisées dans l'essence et le diesel européens en raison de leurs effets néfastes sur la santé. En 2022, les Pays-Bas ont introduit une mesure définissant la qualité de l'essence et du diesel destinés à l'exportation vers des pays à revenu faible ou moyen situés en dehors de l'UE.

Le projet d'arrêté royal qui est soumis pour avis aux organes consultatifs poursuit le même objectif en établissant une série de critères auxquels l'essence et le diesel doivent répondre pour pouvoir être exportés depuis le territoire belge vers des pays non-membres de l'UE. Le projet reprend les exigences de qualité de la mesure néerlandaise et précise qu'aucun additif métallique ne peut être ajouté.

Auditions

Suite à cette demande d'avis, les membres compétents des organes consultatifs susmentionnés se sont réunis le 10 janvier 2024 pour une présentation de Messieurs Demaeght et Janssens (SPF SPSCAE) ainsi que de Madame Vercouter (cellule stratégique de la Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal).

Travaux en sous-commission et en séance plénière

Il a été convenu que les secrétariats rédigeraient un projet d'avis. Le présent projet d'avis a été soumis pour approbation par voie électronique à l'assemblée plénière du CCE (approuvé le 16 février 2024) et à la CCS Consommation (approuvé le 16 février 2024), ainsi qu'à l'assemblée générale du CFDD (approuvé le 16 février 2024).

Avis

1. Introduction

- [1] **Les organes consultatifs** rappellent la reconnaissance récente du droit à un environnement propre, sain et durable en tant que droit humain universel, par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 28 juillet 2022, et soulignent en ce sens l'importance à accorder au droit à une bonne qualité de l'air.
- [2] Aujourd'hui, la qualité de l'air ambiant ne fait pas encore l'objet d'un cadre législatif global et certains pays dans le monde n'offrent encore aucun régime de protection robuste de la qualité de l'air ambiant¹. Dans certains pays dans le monde aujourd'hui, ce sont surtout les lignes directrices de l'OMS qui servent de référence sur la qualité de l'air ambiant, dont les dernières datent de 2021.
- [3] Les normes de produits afférentes à la composition des carburants participent de manière significative à la qualité de l'air dans un pays donné. Concernant le marché européen, ces exigences datent déjà de l'époque des toutes premières mesures ayant forgé la politique européenne en matière environnementale.
- [4] Le projet d'arrêté royal soumis pour avis porte sur les normes destinées à l'exportation car les carburants sont soumis à des standards différents (*i.e.* avec des concentrations en soufre, manganèse et benzène plus élevées qu'en Europe), selon qu'ils soient ou non destinés au marché intérieur européen. Il vise aussi à éviter que le port d'Anvers ne devienne le lieu par lequel seraient exportés les carburants qui ne satisfont plus aux normes d'exportation prescrites par les Pays-Bas.
- [5] Certaines discussions internationales ont lieu sur cette problématique précise de l'exportation des carburants plus soufrés, dont il ressort qu'une série d'Etats africains sont demandeurs de carburants plus propres *via* une action des pays exportateurs et importateurs, comme en attestent par exemple des recommandations² du *High-Level African Petroleum Ministers Meeting on Cleaner Fuels* de la conférence³ de Nairobi qui soulignent notamment que « *[c]ountries exporting oil to Africa are urged to export cleaner fuels with maximum 50 ppm sulfur – with a target date of 1 July 2023* ».
- [6] Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement est aussi actif dans le cadre de l'initiative *Partnership⁴ for Clean Fuels and Vehicles* mise en œuvre avec le support de IPIECA⁵ et ARDA⁶ depuis 2002, avec comme exemples de résultat tangible une campagne portant sur la teneur des carburants en soufre⁷ et l'élimination complète du plomb⁸.

¹ UNEP report, 2021 : <https://www.unep.org/resources/report/regulating-air-quality-first-global-assessment-air-pollution-legislation>.

² https://sustmob.org/PCFV/pdf/Highlevelministers_Recommendations.pdf

³ A laquelle la Belgique a participé.

⁴ https://www.unep.org/explore-topics/transport/what-we-do/partnership-clean-fuels-and-vehicles ; initiative_ayant_permis_l'elimination_du_plomb_dans_les_carburants.

⁵ <https://www.ipieca.org/>

⁶ <https://arda.africa/fr/>

⁷ <https://www.unep.org/explore-topics/transport/what-we-do/partnership-clean-fuels-and-vehicles/sulphur-campaign>

⁸ http://sustmob.org/PCFV/pdf/UNEP_TheShifttoCleanerFuels.pdf

- [7] En Belgique, la question s'est posée déjà en 2016 et 2017, tant au parlement⁹ fédéral qu'au parlement¹⁰ flamand, de la nécessité de s'emparer de cette problématique de la qualité des carburants destinés à l'exportation¹¹.

2. L'initiative soumise à avis

- [8] **Les organes consultatifs** estiment que la présidence belge du Conseil de l'UE est le moment idéal pour stimuler une harmonisation au niveau européen de l'interdiction d'exportation de certains carburants hors de l'UE.
- [9] **Les membres qui représentent les organisations les plus représentatives des travailleurs, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales** se réjouissent et soutiennent la présente initiative, afin d'arrêter le plus rapidement possible l'effet de déplacement des filières d'exportation et sans préjudice d'une mesure européenne harmonisée qui pourrait aboutir à l'avenir. Ils soulignent l'importance de normes d'exportation belges, vu la part importante du port d'Anvers dans les exportations européennes de carburant, et d'un signal lancé aux autres pays. Ces membres renvoient dans ce contexte à la première évaluation¹² positive des normes d'exportation néerlandaises.

Les membres qui représentent les organisations patronales les plus représentatives¹³ ne soutiennent pas le projet d'arrêté royal sous revue, qui n'aura pour effet que de déplacer des filières d'exportation¹⁴ et créer un désavantage concurrentiel spécifique à la Belgique. Ils soutiennent en revanche une mesure harmonisée au minimum au niveau européen pour contrôler la qualité des carburants exportés vers les pays de la région ECOWAS¹⁵.

⁹ Voir par ex. : Chambre des représentants de Belgique, *Questions et réponses écrites*, 23/12/2026, pp. 387 et 388.

¹⁰ Voir par ex. : Vlaams Parlement, Commissie voor Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Internationale Samenwerking, Toerisme en Onroerend Erfgoed, *Vraag voor uitleg over de uitvoer van 'vuile' diesel naar Afrika*, 24/01/2017 (qui fait référence à un rapport de l'ONG Public Eye de 2016).

¹¹ Ceci, alors que le port d'Anvers est particulièrement concerné : voir <https://english.ilent.nl/latest/news/2023/11/14/ilt-notes-cleaner-fuel-to-west-africa-from-the-netherlands> (« *More than half of all petrol imported into West Africa comes from Amsterdam, Rotterdam and Antwerp* »).

¹² Cf. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-8b1c197f61ff1b66a7b103c009f16039e36ef48c/pdf> (« *De totale export van benzine vanuit Nederland blijft desondanks redelijk stabiel, omdat het voor een deel is verschoven naar andere regio's. Door naleving de beleidsregel zijn de stromen naar andere regio's van betere kwaliteit. Het stabiel blijven van de totale export maakt het onwaarschijnlijk dat de beleidsregel Nederlandse bedrijven onevenredig schaad* »).

¹³ Pour la CCS Consommation, il s'agit des membres représentant la production, la distribution, les classes moyennes et l'agriculture.

¹⁴ Aux Pays-Bas, une baisse factuelle des exportations vers l'Afrique de l'Ouest est constatée en 2023 par rapport à 2022 et une hausse factuelle des exportations de la Russie vers l'Afrique de l'Ouest est constatée en 2023 par rapport à 2022 (cf. étude Argus-Vortexa du 2/02/2024).

¹⁵ Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

3. Analyse d'impact

- [10] **Les organes consultatifs** estiment important qu'une analyse d'impact économique et sur l'emploi des mesures envisagées sur le secteur du raffinage et de l'exportation de carburant en Belgique soit réalisée. Ils estiment de plus que cette étude devrait s'étendre aussi à l'éventuel impact sur le prix des carburants à l'exportation et dans notre pays.
- [11] Si un impact négatif sur l'emploi devait être constaté, **les membres qui représentent les organisations les plus représentatives des travailleurs, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales** demandent de prendre des mesures pour une transition juste, comme la mise en place d'un dialogue social, un soutien pour une reconversion professionnelle, des formations pour les travailleurs et les travailleuses, un fonds sectoriel de transition ...
- [12] **Les organes consultatifs** demandent également que soient analysées les conclusions de l'étude d'impact de l'interdiction d'exportation prise aux Pays-Bas afin d'améliorer l'efficacité des mesures prises dans notre pays¹⁶.
- [13] Les remarques formulées aux §§ [10] et [12] *supra* le sont sans préjudice du choix du moment auquel cette étude devrait être réalisée (à savoir : avant ou après l'adoption du projet d'arrêté royal soumis pour avis), sur lequel les membres des organes consultatifs ne s'accordent pas.
- [14] **Les organes consultatifs** estiment important qu'un suivi régulier des effets socio-économiques et environnementaux des mesures prises soit effectué.

4. Champ d'application et standards

- [15] **Les organes consultatifs** estiment que les modifications de l'annexe au projet d'arrêté royal soumis pour avis devraient être décidées en Conseil des Ministres et faire l'objet de demandes d'avis auprès des parties prenantes dans le cadre des organes consultatifs. A l'appui de cette position, ils se réfèrent à l'avis¹⁷ de la section de législation du Conseil d'Etat rendu sur le projet d'arrêté royal 'interdisant l'exportation de certaines substances dangereuses vers des pays non-membres de l'Union européenne'.
- [16] **Les organes consultatifs** constatent que les normes¹⁸ prévues dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis interdisent tout additif métallique, alors que les normes européennes autorisent une concentration allant jusqu'à 2 mg/l pour le manganèse. Ils recommandent donc d'aligner le projet d'arrêté royal sous revue sur cette limite européenne.
- [17] **Les membres qui représentent les organisations patronales les plus représentatives**¹⁹ recommandent que la liste des additifs métalliques interdits soit prévue dans l'annexe du projet d'arrêté royal sous revue. Ils estiment que cette liste ne devrait contenir que le manganèse et le plomb, comme prévu dans les normes NBN EN228 et NBN EN590 qui sont alignées sur les normes européennes. Ils considèrent qu'imposer des normes plus strictes que celles existant au niveau

¹⁶ Cf. le rapport de l'administration néerlandaise du 14 novembre 2023 mentionné à la note 12 *supra*.

¹⁷ Avis C.E. 73.999/1/V du 17 août 2023 sur un projet d'arrêté royal 'interdisant l'exportation de certaines substances dangereuses vers des pays non-membres de l'Union européenne', obs. 7.

¹⁸ Cf. annexe du projet d'A.R. soumis pour avis.

¹⁹ Pour la CCS Consommation, il s'agit des membres représentant la production, la distribution, les classes moyennes et l'agriculture.

européen entraînerait une restriction spécifique à la Belgique et créerait un désavantage concurrentiel.

Les membres qui représentent les organisations les plus représentatives des travailleurs, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales soutiennent l'interdiction totale des additifs métalliques telle que prévue dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, sans préjudice de la remarque formulée au § [16] *supra*.

[18] L'article 3, § 1^{er}, du projet d'arrêté royal sous revue interdit l'exportation de diesel et d'essence ne respectant pas les normes susmentionnées vers les pays non-membres de l'Union européenne, par conséquent également vers des Etats comme la Suisse, la Grande-Bretagne, les USA et le Canada.

[19] **Les membres qui représentent les organisations patronales les plus représentatives**²⁰ considèrent que ce champ d'application est trop large et devrait être adapté car la Belgique exporte des volumes de carburant importants vers les USA, le Brésil, le Canada, la Grande-Bretagne et la Suisse et n'a pas vocation à contrôler les normes des carburants dans ces pays. Ils demandent par conséquent que le champ d'application du projet d'arrêté royal sous revue soit limité aux Etats de la région ECOWAS, de manière à être plus en ligne avec les mesures prises aux Pays-Bas.

Les membres qui représentent les organisations les plus représentatives des travailleurs, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales approuvent ce large champ d'application. Ils soulignent qu'un champ d'application moins étendu compromettrait l'objectif de s'attaquer à la problématique des doubles standards, pourrait entraîner des contournements de la législation et pourrait permettre à certains pays de servir de lieu de transit pour une réexportation des carburants visés vers notamment des Etats de la région ECOWAS. Ils estiment par ailleurs que les représentants des travailleurs des entreprises concernées devraient recevoir des informations claires au sujet de l'évolution de la qualité des carburants exportés par ces entreprises et de la destination de ces exportations.

5. Coopération

[20] **Les organes consultatifs** invitent l'autorité fédérale à coopérer davantage à une amélioration des normes locales, tant sur les carburants que les véhicules, dans les pays importateurs où de telles normes manquent ou sont trop peu contraignantes en les faisant tendre vers les standards européens car ce durcissement des normes locales est la meilleure manière d'améliorer la qualité de l'air durablement.

[21] **Les organes consultatifs** sont favorables au principe de normes sur le soufre sévères et harmonisées au niveau le plus global possible. Le *Partnership*²¹ *for Clean Fuels and Vehicles* est un lieu favorable à une plus grande collaboration dans ce domaine.

[22] **Les organes consultatifs** soulignent l'importance d'un soutien pour améliorer les capacités des pays où cela s'avère nécessaire afin d'assurer une transition vers des carburants et des moyens de transport plus propres, entre autres en matière de test des carburants, de financement, de transfert de technologie et d'amélioration des raffineries.

²⁰ Pour la CCS Consommation, il s'agit des membres représentant la production, la distribution, les classes moyennes et l'agriculture.

²¹ <https://www.unep.org/explore-topics/transport/what-we-do/partnership-clean-fuels-and-vehicles>

[23] **Les organes consultatifs** invitent à ce que, lors du suivi des mesures envisagées dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis, une attention soit portée aux éventuels effets sur les transferts de carburant entre navires dans les eaux internationales. Ils invitent à soutenir toute initiative internationale sur cet aspect.

[24] **Les membres qui représentent les organisations patronales les plus représentatives**²² pensent qu'une coopération au niveau du Benelux mériterait aussi d'être considérée.

Les membres qui représentent les organisations les plus représentatives des travailleurs, les organisations de consommateurs et les organisations non gouvernementales considèrent que la coopération doit être la plus globale possible et au minimum au niveau européen.

6. Remarques techniques

[25] **Les organes consultatifs** demandent de s'assurer que les codes NC visés à l'article 2 du projet d'arrêté royal sous revue soient bien à jour.

[26] **Les organes consultatifs** tiennent à attirer l'attention des autorités fédérales sur le fait que les directives 70/220/CEE et 88/77/CEE visées à l'article 2, 2°, du projet d'arrêté royal soumis pour avis ont été abrogées, respectivement, en date du 2 janvier 2013 conformément à l'article 17, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules, et en date du 9 novembre 2006 conformément à l'article 10 de la directive 2005/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 septembre 2005 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs à allumage par compression destinés à la propulsion des véhicules et les émissions de gaz polluants provenant des moteurs à allumage commandé fonctionnant au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié et destinés à la propulsion des véhicules.

[27] **Les organes consultatifs** constatent qu'aucune période transitoire pendant laquelle les contrats existants pourraient être honorés ou une harmonisation avec les normes de qualité des pays importateurs pourrait avoir lieu n'est prévue.

[28] **Les organes consultatifs** regrettent l'absence de clarté sur les termes « *exportation* » et « *exportateur* ».

[29] **Les organes consultatifs supposent que les mesures envisagées dans le projet d'arrêté royal sous revue vont faire augmenter la charge de travail de FAPETRO et demandent que les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ce rôle étendu soient recherchés chez les entreprises directement concernées par les exportations hors de l'UE. Ceci invite à vérifier la réglementation relative au fonctionnement de FAPETRO**

²² Pour la CCS Consommation, il s'agit des membres représentant la production, la distribution, les classes moyennes et l'agriculture.

Annexe 1. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Présidence

Prof. Delphine MISONNE (UCLouvain – Présidente du GT « Normes de produits » du CFDD)

Représentante du Cabinet de Mme la Ministre Khattabi

Estelle VERCOUTER

Représentants de l'administration

Peter DEMAEGHT (SPF SPSCAE)

William JANSSENS (SPF SPSCAE)

Membres et experts

Kiki BERKERS (11.11.11)

Naomi CAMBIEN (BBL)

Wim DE WULF (Energia)

Sacha DIERCKX (FGTB)

Bertrand GYSELYNCK (Energia)

Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)

Fien VANDAMME (CSC)

Stephan VANDERMOLEN (FEB)

Jo VANDEWEGHE (Energia)

Membre du pool de scientifiques du CFDD

Jacques DE GERLACHE

Secrétariat du CFDD

Marc DEPOORTERE, directeur du CFDD

Alexis DALL'ASTA

Secrétariat du CCE

Andy ASSEZ

Sarah VAN DER HULST