



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 7.11.2001
COM(2001) 547 version provisoire

2001/0265 (COD)
2001/0266 (CNS)

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS**

**concernant les carburants de substitution pour les transports routiers et
une série de mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants**

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants dans les transports

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

**modifiant la directive 92/81/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer un taux
d'accises réduit sur certaines huiles minérales qui contiennent des biocarburants et sur
les biocarburants**

(présentées par la Commission)

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant les carburants de substitution pour les transports routiers et une série de mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants

1. INTRODUCTION

Depuis les dix dernières années, la production de pétrole de l'UE a augmenté en raison du succès des activités de prospection en mer du Nord. Dans le même temps, la consommation de pétrole est restée presque inchangée, principalement en raison de l'abandon progressif du pétrole comme source d'énergie pour des utilisations autres que le transport, ce qui a compensé la forte croissance de la consommation de pétrole pour les transports. Dans les vingt à trente prochaines années, on s'attend à une baisse de la production de l'UE, tandis que la consommation augmentera dans la mesure où les possibilités de substitution seront épuisées et la demande dans le secteur des transports continuera probablement à progresser.

Au cours des prochaines décennies de dépendance accrue à l'égard des importations, on prévoit aussi une forte augmentation de la demande mondiale de pétrole et, compte tenu de la répartition des réserves connues de pétrole dans le monde, les pays du Moyen-Orient membres de l'OPEP seront les seuls fournisseurs capables de faire face à cette demande accrue.

Ce scénario est incompatible avec la nécessité reconnue de réduire à l'échelle mondiale les émissions de gaz à effet de serre et particulièrement avec l'engagement pris à Kyoto par les pays industrialisés de mettre en œuvre leurs programmes de réduction au cours de la prochaine décennie.

C'est dans ce contexte que le Livre vert de la Commission, intitulé "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique", fixe comme objectif le remplacement, d'ici à 2020, de 20 % des carburants classiques utilisés dans le secteur des transports routiers par des carburants de substitution, dans le double but d'améliorer la sécurité d'approvisionnement et de réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Cet objectif constitue pour l'industrie automobile et pétrolière un défi bien plus ardu que ceux auxquels elle a dû faire face dans le passé, comme la réduction drastique des émissions de polluants atmosphériques classiques, l'élimination presque totale du plomb et du soufre des carburants pour les véhicules à moteur ou l'amélioration importante du rendement énergétique face à une évolution qui aurait sinon conduit à une augmentation de la consommation de carburants.

Tout changement radical de l'offre de carburants ou de la technologie des moteurs pour les transports routiers comporte un certain nombre de problèmes. La population dans son ensemble s'est habituée à disposer d'une voiture qui, au fil des années, est devenue très bon marché tout comme le carburant (surtout en comparaison avec le revenu disponible). Il ne faut plus faire le plein que tous les 400-600 km (ou plus), le carburant est disponible partout et le plein est fait en quelques minutes. La voiture sert à parcourir de courtes distances par une personne jusqu'au supermarché ou à amener la famille à l'autre bout de l'Europe pendant les

vacances annuelles (ou semestrielles). En outre, il n'existe pratiquement aucune restriction en matière de sécurité pour garer la voiture malgré le fait qu'elle transporte une grande quantité de liquide hautement inflammable. Peu de gens seraient prêts à renoncer aux avantages qu'offre la voiture d'aujourd'hui.

Le transport de marchandises obéit à d'autres critères. En tant que secteur économique soumis à une forte concurrence interne, le coût et la fiabilité sont des facteurs essentiels. Toute technologie de substitution en matière de carburant ou de moteur doit être rendue concurrentielle pour qu'elle puisse pénétrer le marché. D'autre part, le transport routier à grande distance constitue une activité à fonction unique et les points de ravitaillement en carburant ne doivent pas être aussi rapprochés que dans le cas du transport de passagers. Leur couverture géographique (dans l'ensemble de l'Europe) est toutefois essentielle.

Le potentiel de pénétration de tout carburant de substitution doit être évalué à la lumière de ces critères. Les différentes options exigeront différents types et niveaux d'investissement en infrastructure et équipements. Le remplacement de quelques pour cent de gazole (diesel) ou d'essence par du biodiesel ou de l'éthanol est la solution la plus simple, le seul investissement "à long terme" requis étant l'implantation des installations nécessaires pour produire les carburants de substitution. À l'inverse, les piles à combustible alimentées en hydrogène constituent l'option la plus complexe, car elle exige une technologie des moteurs alternative ainsi que d'importants investissements dans les installations de production d'hydrogène et un système de distribution entièrement nouveau. Le passage à un système de transport basé sur l'hydrogène est une décision importante qui ne se justifiera que dans le cadre d'une stratégie à grande échelle, à long terme et, en principe, s'étendant même au-delà de l'UE.

Le remplacement à long terme du gazole (diesel) et de l'essence classiques est justifié par la nécessité, d'une part, d'améliorer la sécurité d'approvisionnement énergétique et, d'autre part, de réduire les incidences du secteur des transports sur l'environnement, en particulier sur le climat. Toute solution à long terme devra, au minimum, conduire à une diminution de la dépendance à l'égard du pétrole et à une réduction des émissions de gaz à effet de serre, par rapport aux véhicules les plus économes fonctionnant avec les carburants classiques. En outre, les solutions de remplacement doivent permettre une réduction durable des émissions de polluants atmosphériques "classiques" par les véhicules.

Il est impossible de répondre entièrement et à tout moment aux exigences en matière de confort et de performances des voitures, de sécurité d'approvisionnement en combustible, de faibles incidences environnementales, de niveau élevé de sécurité et de faible coût global de la conduite de véhicules. Les mesures et actions futures devront accorder une plus grande priorité à la sécurité d'approvisionnement énergétique et au rendement des carburants (moins d'émissions de gaz à effet de serre). Un taux de croissance économique de 2-3 % par an assure une marge suffisante pour que le coût du transport augmente modérément pour ceux qui ne sont pas prêts à accepter une réduction de la taille ou des performances de la voiture. Ceci est particulièrement important dans une période de transition permettant le passage à un secteur des transports plus durable. La pénétration de toute nouvelle technologie dans le domaine des transports dépend fondamentalement d'une large disponibilité du carburant. La mise en place d'un système de ravitaillement en carburant à grande échelle est très coûteuse et ne se justifie que dans le cas d'une demande (c'est-à-dire d'une pénétration) suffisamment importante. Ce cercle vicieux rend difficile le décollage des carburants de substitution et signifie que c'est seulement à une échelle suffisamment grande, par exemple à l'échelle de l'Union européenne, qu'il est réaliste d'envisager l'introduction avec des parts de marché substantielles de ces carburants.

Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime qu'il existe essentiellement trois types de carburant de substitution qui pourraient chacun être développés jusqu'à un niveau de 5 % ou plus du marché global des carburants pour véhicules à moteur d'ici à 2020:

- biocarburants,
- gaz naturel,
- hydrogène.

En outre, la technologie des voitures hybrides, qui combine la combustion et l'électricité, offre un niveau d'économie de carburant comparable à celui des carburants de substitution. Ces carburants et technologies de substitution sont décrits ci-après, de même que d'autres options qui ne semblent pas encore si prometteuses mais qui pourraient apporter des contributions plus limitées.

La présente communication ne tente pas de fournir des réponses définitives aux défis décrits plus haut. Il s'agit plutôt d'identifier une approche à suivre au cours des prochaines années pour permettre à l'UE d'atteindre les objectifs à moyen terme de remplacement de 20 % des carburants automobiles classiques d'ici à 2020, et ce de manière à orienter le développement futur des systèmes de transport routier dans les décennies qui suivent 2020.

2. LES OPTIONS

2.1 Rendement des carburants des véhicules à moteur

Bien que le rendement des carburants en soi ne fasse pas l'objet de la présente communication, il convient de souligner que toute stratégie rentable visant à réduire la dépendance à l'égard du pétrole et les émissions de CO₂ provenant du secteur des transports devra accorder la plus grande priorité à cet aspect. Ceci a été reconnu officiellement dans le cadre de la stratégie de l'UE dans le domaine du changement climatique depuis que le Conseil a adopté, en 1996, l'objectif d'atteindre un niveau d'émissions de CO₂ de 120 g/km pour les voitures neuves d'ici à 2005 ou au plus tard 2010¹, ce qui correspond à une réduction moyenne de 35 % de la consommation de carburant par les voitures neuves par rapport au niveau de 1995. La mise en oeuvre de cette stratégie a reposé principalement sur la conclusion, entre l'Association des constructeurs européens d'automobiles (ACEA) et les associations japonaise (JAMA) et coréenne (KAMA) homologues, d'un engagement prévoyant un maximum de 140 g de CO₂/km d'ici à 2008 (2009 pour la JAMA et la KAMA), ce qui correspond à une consommation de carburant de 5,8 litres/100 km pour l'essence et de 5,3 litres/100 km pour le gazole. L'objectif de 140 g CO₂/km doit être atteint principalement par des développements technologiques et les changements qu'ils entraîneront sur le marché. Il faut signaler que le suivi de cet accord ne tient compte que des émissions directes de CO₂ par les véhicules. Le pourcentage de biocarburants utilisés n'a donc aucune répercussion directe sur l'accord..

Il y a tout lieu de croire que l'application et le développement de la technologie existante permettra d'atteindre un rendement plus élevé du carburant dans le cadre d'une stratégie globale rentable. L'engagement contracté par l'ACEA sera examiné en 2003, date à laquelle la

¹ Conseil Environnement du 25 juin 1996

Commission, outre le suivi des progrès accomplis en ce qui concerne l'objectif pour 2008, s'efforcera d'obtenir des engagements de l'industrie automobile pour couvrir les années postérieures à 2008.

En outre, la Commission a entamé des discussions avec l'industrie automobile sur la manière d'assurer un meilleur rendement pour les catégories de voitures non couvertes par les accords existants. Il s'agit en particulier des véhicules utilitaires légers, y compris les véhicules "loisirs/travail", qui ne relèvent pas de l'accord existant.

En comparaison avec le remplacement d'un certain pourcentage de carburants classiques par des carburants de substitution, l'amélioration du rendement énergétique des véhicules offre des avantages qui vont au-delà de ce qu'offrent les mesures elles-mêmes. Elle réduit la quantité totale de carburant à remplacer, ce qui, étant donné que les carburants de substitution sont plus coûteux, contribue à maintenir le coût global à un niveau moins élevé. Cependant, un élément probablement beaucoup plus important est l'effet au niveau mondial d'une forte impulsion européenne dans le domaine du rendement énergétique des véhicules. Les constructeurs automobiles européens sont activement impliqués dans la production de voitures sur plusieurs grands marchés émergents (Chine, Amérique latine) qui ont tout intérêt à limiter leur dépendance future à l'égard du pétrole importé. Pour toutes les économies dépendantes du pétrole importé, y compris l'UE, le bénéfice d'une atténuation de la pression sur le marché pétrolier mondial devient une priorité importante dans la perspective d'une période de dépendance accrue à l'égard du pétrole importé. La Commission considérera cette question comme prioritaire dans le dialogue transatlantique.

2.2 Biocarburants

Depuis la première crise pétrolière de 1973, la biomasse est considérée comme une source d'énergie de substitution et a dans certains cas fait l'objet d'actions de promotion dans ce sens. Une attention particulière a été accordée à la possibilité d'utiliser la biomasse comme base pour la production de carburant pouvant se substituer aux carburants fossiles (gazole ou essence) pour les véhicules à moteur étant donné la dépendance presque exclusive du secteur des transports à l'égard du pétrole.

Les matières biologiques peuvent être utilisées de plusieurs manières comme carburants pour les transports routiers:

- les huiles végétales (colza, soja, tournesol, etc.) peuvent être transformées en un substitut de gazole qui peut être utilisé en mélange avec le gazole classique ou comme biodiesel pur.
- la betterave sucrière, les céréales et d'autres plantes peuvent être soumises à une fermentation pour produire de l'alcool (bioéthanol) qui peut être utilisé comme composant dans l'essence, comme carburant à l'état pur ou comme composant de l'essence après conversion en ETBE par réaction avec l'isobutène (un sous-produit de raffinage). Les développements futurs permettront sans doute de produire aussi du bioéthanol économiquement concurrentiel à partir de bois ou de paille.
- les déchets organiques peuvent être convertis en énergie qui peut être utilisée comme carburant automobile: huiles usagées (huiles de cuisine) pour le biodiesel, fumer d'animaux et déchets domestiques organiques pour le biogaz et déchets végétaux pour le bioéthanol. Les quantités sont limitées dans la

plupart des cas, mais les matières premières sont gratuites et les problèmes (et les coûts) de gestion des déchets seront réduits.

- au vu du progrès technologique, d'autres biocarburants liquides et gazeux produits par le traitement thermochimique de la biomasse, tels que le biodiméthyléther, le biométhanol, les biohuiles (huiles de pyrolyse) et l'hydrogène, pourraient à moyen terme devenir concurrentiels.

Les biocarburants constituent en principe une solution de substitution idéale car, lorsqu'ils sont produits à partir de plantes cultivées dans l'UE, ils sont pratiquement indigènes à 100 % et neutres du point de vue de la production de CO₂, dans la mesure où le carbone qu'ils contiennent provient de l'atmosphère.

Par contre, les biocarburants sont coûteux (coût supplémentaire de 300 € ou plus par 1000 litres de carburant classique remplacés) et, en raison de la consommation directe et indirecte d'énergie lors de la culture des plantes et de la production des carburants, jusqu'à la moitié, ou plus de la moitié, de l'avantage en termes de CO₂ est perdu dans le processus de production respectivement du biodiesel et du bioéthanol. Il est possible d'atténuer cet inconvénient en utilisant pour la production des déchets de cultures (paille), ce qui aura toutefois tendance à augmenter le coût supplémentaire.

Le coût supplémentaire de 300 €/1000 litres est basé sur le prix actuel du pétrole (environ 30 €/baril). Il faudrait que le prix du pétrole passe à environ 70 €/baril pour que les biocarburants puissent concurrencer le gazole et l'essence classiques.

Le pourcentage maximal de carburant pour les transports routiers pouvant être remplacé par la biomasse est généralement estimé à environ 8 % de la consommation actuelle de gazole et d'essence si la production des biocarburants est limitée à 10 % des superficies agricoles. Il est difficile de déterminer aujourd'hui quelle sera, en 2020 ou après, la superficie des terres disponibles pour les cultures énergétiques ou les biocarburants, et il convient de tenir compte du fait que plusieurs plantes (colza, blé, etc.) ont une teneur énergétique plus élevée que ce qui est nécessaire pour les biocarburants et offrent donc des possibilités plus larges dans le domaine des énergies renouvelables que leur seule utilisation pour la production de carburants de substitution. En outre, ces plantes fournissent en tant que sous-produits des aliments riches en protéines. L'UE importe actuellement environ 30 millions de tonnes de graines oléagineuses par an, principalement destinées à l'alimentation des animaux.

La création d'un marché communautaire des biocarburants offrira également de nouvelles possibilités aux pays candidats. Ceux-ci disposent en moyenne de superficies agricoles plus importantes que les États membres actuels de l'UE et la consommation de gazole et d'essence par habitant y est plus faible. La culture de plantes destinées à la production de biocarburants facilitera l'intégration du secteur agricole des nouveaux États membres dans la politique agricole commune.

Bien qu'en raison de la limitation des terres disponibles, les biocarburants ne puissent pas être considérés comme des substituts à long terme et en quantités élevées des carburants actuels, ils méritent d'être exploités à court ou à moyen terme parce qu'ils peuvent être utilisés dans les véhicules et les systèmes de distribution existants et n'exigent donc pas d'investissement coûteux en infrastructure. À l'heure actuelle, les biocarburants représentent toujours moins de 0,5 % de la consommation totale de gazole et d'essence, sont principalement utilisés à l'état pur dans les flottes captives et sont soutenus par des régimes d'exonération fiscale.

Une augmentation substantielle de l'utilisation des biocarburants exigera des actions au niveau communautaire, étant donné l'important coût supplémentaire de ces carburants, qui n'est pas tellement élevé au niveau actuel de substitution mais qui atteindra plus de 5 milliards d'euros par an lorsque le taux de substitution passera au-dessus de 5%.

Pour promouvoir les biocarburants, différentes mesures sont envisageables en vue de compenser leur coût plus élevé:

- a) soutien du secteur agricole non alimentaire;
- b) différenciation fiscale en faveur des biocarburants pour les rendre concurrentiels sur le marché;
- c) fixation d'un certain pourcentage de biocarburants dans l'ensemble des carburants vendus pour les transports.

Politique agricole

La Commission estime que les possibilités de production de biocarburants à grande échelle dans le cadre du système existant de gel des terres sont limités, dans la mesure où l'accord actuel avec les États-Unis (accord de Blair House) implique diverses limitations pour l'aide en faveur du colza, du soja et du tournesol. D'autre part, l'opinion publique percevrait mal une campagne en faveur des biocarburants qui serait considérée comme des subventions agricoles supplémentaires (qu'elles soient justifiées ou non). Enfin, les plafonds de Berlin pour le budget ne permettraient tout simplement pas d'accorder des aides supplémentaires aux produits agricoles.

Mesures fiscales

Les incitations fiscales pourraient constituer un moyen efficace de promouvoir le développement des biocarburants en contribuant, grâce à des régimes fiscaux appropriés, à réduire les différences de coût de production par rapport aux carburants fossiles. Cependant, les possibilités qu'offre la législation actuelle² sont encore limitées dans une certaine mesure par les objectifs de fonctionnement harmonieux du marché intérieur, de lutte contre les distorsions de concurrence, de sécurité juridique pour les opérateurs et les États membres et de développement plus rapide des secteurs.

La Commission et le Conseil doivent dès lors adopter un cadre clair et transparent pour réduire les droits d'accise sur les biocarburants sous contrôle fiscal. Cette nécessité avait déjà été reconnue en 1992 dans la proposition "Scrivener"³ de

² La directive 92/81/CEE prévoit deux possibilités pour permettre aux États membres de mettre en œuvre des mesures de réduction ou d'exemption des droits d'accises sur les huiles minérales:

- l'article 8, paragraphe 2, point d) stipule que "sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer des exonérations ou des réductions totales ou partielles du droit de l'accise aux huiles minérales utilisées sous contrôle fiscal: ... dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants, notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables".

- l'article 8, paragraphe 4, stipule que "le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques".

³ Proposition du 19.02.1992 (COM (1992) 36, publiée au JO C/92/73, p. 6), modifiée le 01.07.1994 (COM (1994) 147).

directive concernant les biocarburants d'origine agricole, et une nouvelle fois en 1997 dans la proposition de directive du Conseil sur la restructuration du cadre communautaire de la taxation des produits énergétiques,⁴ dont l'article 14, paragraphe 1, points b) et c) (biomasse et déchets) donne aux États membres la possibilité d'appliquer des réductions ou des exemptions des droits d'accise sur les biocarburants. La proposition Scrivener n'a malheureusement pas été adoptée par le Conseil⁵ et la proposition de 1997 est en discussion au Conseil depuis sa présentation.

L'instrument fiscal est souvent plus efficace lorsque les mesures d'allégement fiscal font partie d'un ensemble cohérent de mesures techniques, réglementaires et économiques. Ce sera le cas si deux propositions de directive sont adoptées conjointement, l'une pour rendre obligatoire la vente d'un certain pourcentage de biocarburants dans les États membres, l'autre mettant à la disposition de ces derniers un instrument économique flexible pour mettre en œuvre la première directive proposée, voire d'aller au-delà de ses objectifs.

Pourcentage de biocarburants dans le total des carburants commercialisés pour les transports

L'obligation de commercialiser un certain pourcentage minimal de biocarburants par rapport à l'ensemble des carburants vendus dans l'UE peut être mise en œuvre sans problèmes techniques et les coûts (modestes) d'une telle mesure seront partagés par tous les utilisateurs. Dans une première phase d'une stratégie à long terme en matière de biocarburants, une part minimale de biocarburants de 2 % n'aura pas d'effet appréciable sur la technologie des véhicules ou sur l'environnement, mise à part la réduction des émissions de CO₂. Par contre, elle créerait un marché stable, exigerait que la capacité de production des biocarburants en Europe soit quintuplée et permettrait d'acquérir de l'expérience avant l'augmentation de cette part dans un deuxième temps. La Commission estime que la manière la plus simple de promouvoir la pénétration à grande échelle et à long terme des biocarburants consiste à rendre obligatoire le mélange d'un certain pourcentage des biocarburants avec l'essence et le gazole commercialisés dans toute l'Europe. Cette solution n'exige aucune modification des véhicules existants et permet d'utiliser le système de distribution existant sans pratiquement aucun coût supplémentaire. Une telle approche ne tiendrait toutefois pas compte des différences existantes au niveau de la production agricole des matières premières, qui favoriseraient les substituts du gazole dans certaines régions d'Europe et, dans d'autres, les produits à base d'alcool. En outre, un grand nombre des systèmes existants sont basés sur les biocarburants à l'état pur et/ou en mélange utilisés dans les flottes captives, souvent sur la base d'accords locaux conclus entre les producteurs et les municipalités ou les régions.

Par conséquent, afin d'assurer de la manière la plus rentable l'introduction à grande échelle des biocarburants tout en maintenant l'élan donné par la visibilité des programmes locaux d'utilisation de biocarburants purs, la Commission estime que l'approche décrite ci-dessous constitue la meilleure solution.

⁴ COM (1997) 30, 12.03.1997.

⁵ Proposition retirée par la Commission en 1999.

Dans un premier temps, les États membres devraient s'engager d'une manière générale à ce qu'un certain pourcentage – à augmenter progressivement – des carburants vendus pour les transports sur leur territoire soient constitués de biocarburants. Une telle mesure permettra d'atteindre un double objectif: assurer la substitution d'une certaine quantité de carburant et offrir la flexibilité nécessaire pour poursuivre les projets existants ou prévus au niveau local ou régional. Étant donné que les utilisations spécifiques des biocarburants ne pourront absorber qu'une quantité limitée, il faudra, dans un deuxième temps, que le taux de substitution soit augmenté (au-dessus de 5 %) par l'obligation de mélanger une certaine quantité de biocarburants avec chaque type de carburant commercialisé.

2.3 Gaz naturel

Le gaz naturel est constitué principalement de méthane (CH₄) et peut être utilisé comme carburant dans les moteurs à essence classiques. Toutefois, comme il exige des équipements de stockage et d'injection spéciaux, son utilisation à grande échelle comme carburant automobile devrait être basée sur des voitures spécialement construites à cet effet plutôt que sur l'adaptation des véhicules à essence existants.

Pour pouvoir être utilisé comme carburant automobile, le gaz naturel devra être stocké soit sous haute pression (200 bars), soit sous forme liquéfiée à -162 °C pour assurer une autonomie suffisante (plus de 400 km). D'un point de vue technique, le stockage à haute pression semble être la solution préférée.

La technologie est totalement au point et éprouvée. En Italie, 300 000 véhicules roulent au gaz naturel fourni par un réseau de 300 stations-service. En outre, 50 000 autres véhicules fonctionnent au gaz naturel dans l'ensemble de l'Europe. Ces véhicules circulent normalement dans une zone géographique limitée et se ravitaillent dans une ou plusieurs stations-service spécialisées.

Théoriquement, le gaz naturel présente un potentiel considérable en tant que carburant automobile. Il s'agit d'un carburant de substitution bon marché, à indice d'octane élevé, propre et ne présentant pas de problème pour respecter les normes d'émission existantes et futures. Il permet une réduction de 20-25 % des émissions de CO₂ par rapport à une quantité énergétiquement équivalente d'essence, mais aucun avantage appréciable par rapport au moteur diesel plus efficace. Lorsqu'il est utilisé dans les autobus, le gaz naturel permet une réduction du bruit dans les villes.

Étant donné, que dans l'avenir, tant l'essence que le gaz naturel seront dans une large mesure importés, le gaz naturel ne présente aucune avantage globale en matière de sécurité d'approvisionnement. Cependant, l'utilisation accrue du gaz naturel réduirait la dépendance à l'égard du pétrole, ce qui est généralement considéré comme un avantage. Alors que les ressources en gaz naturel sont réparties de manière plus égale dans le monde que les ressources en pétrole, leur mise à disposition est plus difficile. Toute décision concernant un passage à grande échelle au gaz naturel comme carburant pour les transports devrait être précédée d'une analyse approfondie des aspects de sécurité d'approvisionnement. Un remplacement initial par le gaz naturel de 5 ou 10 % des carburants classiques pour les transports ne semble pas poser de problème majeur du point de vue de la sécurité d'approvisionnement.

Le méthane est un important gaz à effet de serre. L'avantage théorique en termes de CO₂ par rapport à l'essence disparaîtrait dans le cas de la perte de quelques pourcentages de méthane

au cours de la distribution, du stockage ou de ravitaillement en carburant. L'expérience acquise avec les parcs de véhicules existants indique que l'avantage réel en termes de CO₂ est de 15-20 % plutôt que les 20-25 % théoriques. L'utilisation à grande échelle du gaz naturel doit comprendre des mesures visant à réduire au maximum les pertes. Il convient de noter en outre que si le gaz naturel remplace le gazole, l'avantage est moins important en raison du rendement plus élevé du moteur diesel. L'énergie utilisée pour comprimer le gaz naturel à 200 bars représente une perte énergétique supplémentaire de 4 %.

Le transport de gaz naturel comprimé nécessite des mesures de sécurité appropriées. Étant donné que le gaz naturel est plus léger que l'air, qu'il a un intervalle d'inflammabilité réduit et une température d'auto-inflammation élevée, il est moins dangereux que l'essence et le GPL, et les véhicules fonctionnant au gaz naturel devraient donc pouvoir être autorisés à circuler aux mêmes endroits que les véhicules à essence. L'établissement d'une infrastructure suffisante pour le ravitaillement en gaz naturel des véhicules à moteur sera modérément coûteux, étant donné que le système existant de distribution du gaz naturel dans toute l'UE pourra être mis à profit. Une étude récente propose l'implantation, pour un coût d'investissement total d'environ 800 millions d'euros, de 1 450 stations de ravitaillement supplémentaires pour mettre en place un réseau de ravitaillement adéquat dans l'UE.

2.4 Hydrogène

L'hydrogène en tant que combustible pour les véhicules à moteur a fait l'objet d'intenses activités de recherche au cours des dernières années. Cet intérêt pour l'hydrogène est principalement dû aux exigences de la législation américaine qui impose aux constructeurs automobiles de commencer à introduire sur le marché des "véhicules à émission zéro". L'hydrogène utilisé dans les piles à combustible, où le seul "produit de combustion" est l'eau, offre une telle possibilité.

L'utilisation de l'hydrogène comme carburant ne se limite pas aux piles à combustible. L'hydrogène est un carburant parfait pour un moteur à essence classique. Étant donné le coût beaucoup plus bas du moteur à combustion par rapport à la pile à combustible, cette option semble être la meilleure en attendant que les développements futurs aient conduit à une réduction substantielle du coût des piles à combustible et/ou aient amélioré le rendement de la conversion énergétique. Utilisé dans les moteurs à combustion, l'hydrogène donne lieu à la formation de NO_x qui, étant le seul polluant formé, peut être décomposé presque totalement sans trop de problème. Plusieurs grands constructeurs automobiles investissent déjà massivement dans la technologie de la pile à combustible et de l'hydrogène, et à condition que les développements prévus réduisent d'un facteur de 10 ou plus le coût de production des systèmes de pile à combustible, on peut s'attendre à la production en série de voitures particulières à l'hydrogène dans 3-4 ans.

Il convient de souligner cependant que l'hydrogène n'est pas une source d'énergie mais un vecteur énergétique. Même s'il est vrai que l'hydrogène peut être obtenu à partir de l'eau, cette affirmation est, d'un point de vue purement chimique, totalement hors de propos. La production d'hydrogène exige des sources d'énergie, tout comme dans le cas de l'autre grand vecteur énergétique qu'est l'électricité.

Comme dans le cas de l'électricité, l'avantage de l'utilisation de l'hydrogène en tant que combustible, pour ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement ou les émissions de gaz à effet de serre, dépend de la manière dont l'hydrogène est produit. Si la source d'énergie utilisée pour sa production est le charbon, il augmente la sécurité d'approvisionnement mais donne lieu à des émissions de CO₂ plus élevées. Si l'hydrogène est produit à partir de sources non fossiles (nucléaire ou sources renouvelables), il contribue à la sécurité d'approvisionnement et à la réduction des émissions de CO₂, mais seulement si la source de combustible non fossile s'ajoute à ce qui serait sinon utilisé pour la production d'électricité. Cela signifie que toute estimation des avantages résultant du passage à l'hydrogène comme carburant pour les transports implique un certain nombre d'hypothèses quant à l'évolution à long terme de la politique énergétique, qui est pour l'instant assez incertaine.

En tant que futur vecteur énergétique à grande échelle, l'hydrogène présente l'avantage (comme l'électricité) de permettre une production à partir de n'importe quelle source d'énergie et (à la différence de l'électricité) de pouvoir être stocké pendant de longues périodes. Toutefois, comme il devra concurrencer la future production d'électricité à partir de sources d'énergie à faible teneur en carbone (gaz naturel) ou exemptes de carbone (nucléaire, sources renouvelables), l'hydrogène ne présentera un avantage que si sa production repose sur des ressources énergétiques supplémentaires exemptes de carbone et/ou sur des quantités supplémentaires de gaz naturel. Dans ce dernier cas, il reste à voir si l'utilisation directe du gaz naturel comme carburant pour les transports ou sa conversion en hydrogène en vue d'une utilisation dans une pile à combustible offre le plus grand avantage global.

La production à grande échelle d'hydrogène à partir de gaz naturel ou d'électricité par électrolyse fait appel à des processus industriels qui sont totalement au point et peu susceptibles de connaître des innovations technologiques marquantes ou une réduction appréciable des coûts. En tant que vecteur énergétique, l'hydrogène présente l'avantage de constituer un lien flexible, avec un effet tampon, pour un marché énergétique décentralisé basé sur des combustibles non fossiles. La distribution de l'hydrogène par pipeline est aussi une technologie éprouvée. La mise en place d'un large réseau de distribution dépend seulement de l'existence d'une clientèle suffisamment importante. En attendant, la distribution par camions-citernes vers les stations de ravitaillement apparaît comme une solution plus viable.

Le stockage d'une quantité suffisante de carburant dans la voiture est un autre problème qui n'a pas encore trouvé de solution satisfaisante. Comme la teneur énergétique de l'hydrogène n'est que de 30 % de celle gaz naturel sur une base volumétrique, le ou les réservoirs nécessaires pour stocker une quantité suffisante deviennent très grands et lourds. Différentes techniques de stockage de l'hydrogène à bord des véhicules sont à l'étude, mais aucune n'a jusqu'ici pu concurrencer réellement les réservoirs sous haute pression (jusqu'à 350 bars).

En conclusion, il est évident que les avantages potentiels de l'hydrogène comme carburant ne pourront être concrétisés qu'après le perfectionnement des techniques de stockage de l'hydrogène et de la technologie de la pile à combustible et moyennant des investissements coûteux dans les équipements de production et de distribution. Alors que d'autres carburants de substitution peuvent être utilisés sur la base des véhicules existants (biocarburants), des carburants disponibles (gaz naturel) ou de l'infrastructure de distribution existante (biocarburants et, en partie, gaz naturel), il faut partir de zéro dans le cas de la technologie de la pile à combustible et de l'hydrogène. Il s'agit de toute évidence de l'option qui pose le plus de problèmes pour remplacer l'essence ou le gazole classiques et il est communément admis qu'il faudra encore plusieurs années avant que l'hydrogène puisse être commercialisé à grande échelle en tant que carburant automobile.

De nouveaux progrès dans le domaine des technologies de la pile à combustible et de l'hydrogène pourraient être accomplis grâce aux centaines de millions d'euros investis par l'industrie automobile avec le soutien des programmes-cadres de l'UE en matière de RDT. L'introduction accélérée sur les marchés s'étendra progressivement. La Commission cofinance actuellement un grand projet de démonstration qui prévoit la mise en service de 30 autobus roulant à l'hydrogène dans 10 villes d'Europe, afin d'acquérir une expérience pratique dans le domaine de cette nouvelle technologie. Un engagement ferme des gouvernements de l'UE de soutenir financièrement l'introduction de véhicules fonctionnant à l'hydrogène constituerait une contribution précieuse au développement de cette technologie.

2.5 Autres carburants et technologies

- a. Des **voitures électriques** sont commercialisées depuis un certain nombre d'années mais n'ont pas réussi à susciter beaucoup d'intérêt chez le consommateur. La taille et le coût des batteries, par rapport à l'énergie transportée, semblent prohibitifs pour produire un véhicule de taille, de puissance et d'autonomie suffisantes et à un prix que l'acheteur est disposé à payer. En outre, la lenteur de la recharge des batteries, qui dure normalement toute une nuit, est considérée comme un inconvénient par les acheteurs potentiels.

Les perspectives de progrès marquants dans le domaine de la technologie des batteries, qui sont nécessaires pour que la voiture électrique devienne attrayante pour un plus grand nombre d'acheteurs, semblent avoir diminué au cours des dernières années. Les voitures électriques disposent peut-être encore d'un créneau sur le marché des transports à courte distance qui exigent une absence de bruit et d'émissions. À moins d'une percée technologique dans le domaine des batteries, la Commission estime que la voiture électrique présente peu de perspectives en tant que véhicule alternatif commercialisable à grande échelle.

b. Voitures hybrides

Bien qu'il ne s'agisse pas d'un carburant de substitution, les voitures hybrides semblent constituer l'une des technologies de remplacement envisageables dans un proche avenir.

La voiture hybride est conçue pour tirer profit des meilleurs éléments du moteur à essence (ou diesel) et de la voiture électrique, tout en évitant leurs inconvénients.

Une voiture hybride est dotée de deux "moteurs": un moteur à combustion et un moteur électrique. En fonction des conditions de conduite (facteur de charge, accélération), la voiture passe automatiquement au mode le plus efficace.

En raison de leur chargement semi-continu pendant la conduite, les batteries peuvent être beaucoup plus petites (et donc moins chères) que dans une voiture électrique. Toutefois, le système à deux moteurs et d'autres solutions techniques de pointe, comme le freinage à récupération d'énergie, augmentent le coût (et le poids) de la voiture. Jusqu'à présent, les quelques voitures hybrides disponibles sur le marché ont été fortement subventionnées. Il est difficile de dire si la production en série abaisserait le prix à des niveaux auxquels les économies de carburant justifieraient le surcoût. Les économies de carburant dépendent bien sûr des circonstances dans lesquelles la voiture est utilisée. Les constructeurs de voitures hybrides font souvent état d'une diminution de 30 % de la consommation, mais ce pourcentage ne peut être

obtenu qu'en zone urbaine, avec de fréquents freinages et accélérations et le moteur ne fonctionnant la plupart du temps qu'à faible charge. La conduite constante à grande vitesse dans une voiture hybride n'offre aucun avantage par rapport à une voiture classique traditionnelle.

- c. Le **méthanol** et le **diméthyléther (DME)** sont deux carburants de substitution potentiels normalement obtenus à partir du gaz naturel. Le méthanol peut être utilisé dans un moteur à essence, alors que le DME est utilisé comme substitut du gazole.

Le **méthanol** offre peu d'avantages par rapport au gaz naturel, si ce n'est qu'il s'agit d'un liquide et qu'il est donc plus facile à stocker dans la voiture. Lorsqu'il est utilisé directement comme carburant, la perte d'énergie lors de la conversion du méthane en méthanol entraîne une efficacité globale plus faible et des émissions de CO₂ globales plus élevées que dans le cas du gaz naturel. En outre, en raison de sa toxicité élevée, le méthanol est moins attrayant comme carburant automobile. Les propriétés physiques du **DME** sont comparables à celles du GPL; c'est un gaz à la température ambiante mais il se liquéfie sous une pression de quelques atmosphères. Comme il s'agit d'un carburant diesel, il présente un rendement plus élevé que les carburants pour moteurs à essence, assez en fait pour compenser la perte d'énergie lors du processus de conversion à partir du gaz naturel. Pour ces raisons, le DME utilisé dans un moteur diesel est comparable au gaz naturel utilisé dans un moteur à essence en ce qui concerne les avantages en matière de remplacement du pétrole et des émissions de CO₂.

Comme il est facile à liquéfier, le **DME** offre la possibilité de commercialiser des sources de gaz naturel qui ne peuvent pas justifier l'investissement dans le transport par gazoduc parce qu'elles sont trop petites et/ou trop éloignées. Un autre avantage du DME est que sa combustion est plus propre que celle du gazole et qu'il pose moins de problèmes sur le plan des équipements de lutte contre les émissions. C'est pour cette raison qu'il a suscité un certain intérêt chez les constructeurs de camions et d'autobus.

Bien qu'il soit difficile de justifier un soutien communautaire à grande échelle pour le méthanol ou le DME, la Commission suivra le développement commercial tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE.

- d. Le **carburant diesel produit à partir du gaz naturel** par synthèse de Fischer Tropsch semble offrir des perspectives prometteuses pour remplacer le gazole classique. Il est particulièrement attrayant lorsqu'il n'existe pas de marché pour le gaz naturel à proximité du site de production.

La conversion du gaz naturel en gazole est effectuée en plusieurs étapes de conversion qui comportent une importante consommation d'énergie et des émissions de CO₂ correspondantes. Par conséquent, le gazole Fischer Tropsch ne présente aucun avantage du point de vue des émissions de CO₂. Il est cependant avantageux sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, car il élargit l'éventail de possibilités d'approvisionnement en carburants automobiles et le gazole produit à partir du gaz naturel présente de très bonnes propriétés de mélange (indice de cétane), ce qui lui confère une valeur élevée.

- e. Le **gaz de pétrole liquéfié** (GPL) est utilisé comme carburant automobile depuis des décennies. Il est obtenu lors du raffinage du pétrole mais aussi à partir des "condensats de gaz naturel, une fraction séparée du méthane lors de la production du gaz naturel. Les quantités obtenues dépendent du type de pétrole brut, du type et du degré de raffinage et de la spécificité des différents gisements de gaz. La question de savoir dans quelle mesure le GPL peut être considéré comme un "véritable" carburant de substitution est sujette à controverse.

Le GPL est bon marché et considéré traditionnellement comme un carburant peu polluant. Toutefois, l'essence et le gazole devenant beaucoup plus propres que dans le passé, cet avantage diminue rapidement.

Une certaine quantité de GPL est utilisée comme matière première dans l'industrie chimique et à d'autres fins spécifiques. L'essence classique contient également du butane (un composant du GPL), dans une proportion permise par la pression de vapeur. La production délibérée de GPL à partir de fractions plus lourdes du pétrole n'a de sens ni sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, ni du point de vue de l'environnement. Il convient donc de veiller à ce que le GPL "naturellement" disponible soit utilisé comme carburant automobile plutôt que comme combustible de raffinerie ou autre source d'énergie de faible valeur.

Il y a lieu de penser que, moyennant des procédés de raffinage plus perfectionnés et une production accrue de gaz naturel, le GPL sera disponible en quantités plus importantes dans l'avenir, ce qui permettra une augmentation limitée de son utilisation comme carburant automobile. La Commission suivra l'évolution de la situation et prendra les mesures appropriées lorsque l'industrie automobile ou les consommateurs ignorent des quantités potentielles de GPL.

3. CONCLUSIONS

Parmi les nombreux carburants de substitution et technologies du moteur envisageables, les trois options suivantes semblent présenter un potentiel important en termes de volume (plus de 5 % de la consommation totale de carburant pour les transports) au cours des 20 prochaines années:

- biocarburants
- gaz naturel
- hydrogène/pile à combustible

En ce qui concerne les carburants de substitution, un "scénario optimiste" pourrait à ce stade être le suivant (sans exclure d'autres possibilités, comme le DME):

Année	Biocarburants	Gaz naturel, %	Hydrogène, %	Total, %
2005	2			2
2010	6	2		8
2015	(7)	5	2	14
2020	(8)	10	5	(23)

En ce qui concerne les chiffres ci-dessus pour les biocarburants, il convient de préciser que les 2 % en 2005 résultent de l'hypothèse selon laquelle la situation actuelle dans les États membres qui sont les plus avancés dans ce domaine peut être extrapolée aux autres États membres. Le chiffre de 6 % en 2010 présuppose une politique active de promotion des biocarburants et est basé sur le potentiel disponible dans l'agriculture et le traitement des déchets. Pour l'utilisation du gaz naturel, une nouvelle infrastructure de distribution doit être mise en place et les véhicules doivent être modifiés. Comme il est peu probable que les véhicules existants seront adaptés à une grande échelle, l'introduction progressive de ce carburant de substitution dépend de la vente de véhicules neufs adaptés. Par conséquent, le chiffre de 2 % en 2010 et celui de 5 % en 2015 semblent correspondre à un scénario optimiste sur la base d'une politique active. Dans le cas de l'hydrogène, il faut aussi tenir compte du problème de la capacité de production, qui rend peu probable une pénétration substantielle sur le marché avant 2015. En outre, la méthode de production est cruciale pour les incidences sur l'environnement. Les chapitres précédents font clairement apparaître que ces chiffres ne sont qu'indicatifs et devront être ajustés en fonction de l'expérience acquise au cours des prochaines années. D'après ce scénario, certaines solutions de substitution sont certes moins prometteuses, mais permettent néanmoins d'atteindre l'objectif de substitution de 20 % d'ici à 2020. Comme il a été souligné dans le texte, toute stratégie en matière de carburants de substitution doit faire l'objet d'un suivi continu en tenant compte des progrès dans le domaine du rendement énergétique des carburants. Le succès de l'application d'un régime rigoureux en matière de rendement des carburants réduit la nécessité de pourcentages de substitution élevés et pourrait constituer la solution la plus rentable pour réduire les émissions de CO₂ et améliorer la sécurité d'approvisionnement.

Pour promouvoir l'évolution décrite ci-dessus, la Commission agira selon le plan d'action suivant:

1. Deux propositions de la Commission sont jointes à la présente communication. La première concerne une directive qui exige qu'une proportion croissante de l'ensemble du carburant diesel et de l'essence vendu dans les États membres soit constituée par du biocarburant, et qui annonce que, dans un deuxième temps, l'essence et le carburant diesel doivent contenir un certain pourcentage de biocarburant. La seconde proposition établit un cadre communautaire permettant aux États membres d'appliquer un régime fiscal différencié en faveur des biocarburants. Il convient de souligner que les implications d'une introduction progressive des biocarburants sont bien connues et, contrairement à l'introduction du gaz naturel ou de l'hydrogène, il n'y a aucune raison objective de la retarder davantage. Comme les biocarburants constituent la seule option à court et à moyen terme, la mise en œuvre d'instruments politiques appropriés pour promouvoir l'introduction des biocarburants montrera clairement la détermination de la Communauté en matière de

développement des solutions de substitution des produits pétroliers dans le secteur des transports.

2. Création d'un groupe de contact formel chargé de donner des conseils sur l'introduction ultérieure de carburants de substitution, particulièrement le gaz naturel et l'hydrogène, au cours des 20 prochaines années.

Pour le gaz naturel, le groupe formulera des recommandations sur les types de véhicules (autobus, camions, taxis, tous les types de voitures) et les zones géographiques (en fonction de la disponibilité de gaz naturel et de la concentration de véhicules) à prévoir, ainsi que sur la mise en place des stations-service et les mesures d'incitation nécessaires, y compris les questions relatives à la taxation du carburant et des véhicules.

Pour l'hydrogène et les piles à combustible, le groupe analysera la faisabilité de différents concepts et proposera une stratégie visant à clarifier les incertitudes tout en analysant différents scénarios de mix d'énergies pour la production d'hydrogène ainsi que leurs impacts pour l'environnement. Les étapes nécessaires pour assurer une substitution par l'hydrogène d'au moins 5 % d'ici à 2020 devront faire partie de cette stratégie.

En outre, le groupe de contact fournira des conseils sur d'autres carburants de substitution potentiels.

Le groupe de contact sera présidé par la Commission et comprendra des représentants des principales parties intéressées (industrie automobile, industrie du gaz, industrie de l'électricité et ONG). Il présentera son premier rapport à la fin de 2002 et ensuite des rapports périodiques (tous les 2 ans, par exemple). Sur la base de ces rapports, la Commission présentera à son tour périodiquement un rapport au Parlement et au Conseil, le premier de ces rapports étant prévu pour le milieu de 2003.

3. La situation des carburants ou technologies de substitution qui ne sont pas directement couverts par le plan d'action décrit ci-dessus (GPL, DME, voitures électriques) sera suivie par la Commission de manière continue dans le cadre de ses engagements généraux en matière de sécurité d'approvisionnement énergétique et de développement durable. Tout nouveau développement qui pourrait exiger un réexamen des estimations contenues dans la présente communication sera communiqué au Parlement et au Conseil.

4. Par des informations tant publiques que provenant des constructeurs automobiles, les consommateurs seront informés de manière adéquate sur les possibilités d'utilisation des biocarburants.

La mise en oeuvre de la stratégie visant à réduire les émissions et à augmenter les économies de carburants comprendra notamment les activités de la Commission suivantes :

a) comme troisième pilier de la stratégie susmentionnée, la Commission proposera une communication portant sur des options quant à un cadre de référence pour des mesures fiscales, afin de combler l'écart de 20 g CO²/km

existant entre l'objectif de la Communauté - 120 g CO²/km - et l'engagement pris par l'association des constructeurs automobiles - 140 g CO²/km -;

- b) en outre, il faudrait envisager de soutenir l'introduction accélérée de véhicules avancés, économes en carburant. L'engagement, par les gouvernements, d'acheter un nombre significatif de tels véhicules pour les services publics fournirait une contribution des plus utiles tant pour vérifier que le coût supplémentaire peut être abaissé par une production à grande échelle que pour contribuer de manière significative à combler l'écart mentionné à l'alinéa précédent ;
- c) en ce qui concerne le réexamen en 2003-2004 des engagements en matière de CO², la Commission et l'industrie automobile inclueront des objectifs d'économie de carburant pour la période postérieure à 2008;
- d) la Commission continuera les discussions avec l'industrie automobile pour prendre les mesures appropriées en vue de réduire les émissions de CO² provenant des véhicules utilitaires légers.

Ces mesures et activités, tout en n'étant pas liées stricto sensu à l'introduction de carburants de substitution, ont un lien étroit avec la réduction tant des émissions de CO² provenant des transports routiers que de la dépendance énergétique et doivent donc être traitées conjointement avec les stratégies relatives aux carburants alternatifs.

La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à approuver le plan d'action susmentionné et à adopter les deux propositions de directive jointes à la présente communication, à savoir la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants pour les transports, ainsi que la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CE du Conseil, qui constituent un ensemble cohérent en vue d'accroître notablement l'utilisation des biocarburants dans l'UE dans des conditions de transparence et de stabilité.

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Dans son Livre vert intitulé "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique"⁶, la Commission a souligné le rôle capital que joue le secteur des transports tant en matière de sécurité d'approvisionnement que de changement climatique:

- le secteur des transports dépend à pratiquement 100 % du pétrole, la source d'énergie qui pose le plus de problèmes du point de la sécurité d'approvisionnement.
- les émissions de CO₂ provenant des transports devraient continuer à augmenter, malgré les objectifs de réduction qui ont été établis. En conséquence, il sera plus difficile pour l'Union européenne de faire face au défi que constitue la lutte contre le changement climatique et de s'acquitter des engagements qu'elle a pris dans le cadre du protocole de Kyoto. Ces engagements ne doivent d'ailleurs être considérés que comme une première étape.

Le Livre vert proposait dès lors un programme ambitieux visant à promouvoir l'utilisation dans ce secteur des biocarburants et d'autres carburants de substitution, notamment l'hydrogène, l'objectif étant que ces carburants représentent 20 % de la consommation totale de carburants d'ici à 2020.

Compte tenu du recentrage de la politique agricole commune (PAC), l'accent étant mis davantage sur l'économie rurale, la production de matières premières pour les biocarburants contribuera à la création de nouvelles sources de revenus et au maintien de l'emploi dans les zones rurales, ce qui aura un effet bénéfique général, notamment dans la perspective de l'élargissement.

En conséquence, plusieurs États membres ont déjà pris des mesures au niveau national, principalement en matière fiscale, pour promouvoir la production et l'utilisation de biocarburants. Toutefois, en l'absence de décisions coordonnées en matière de politique fiscale, énergétique et environnementale dans ce domaine et en l'absence de perspectives claires pour la production agricole et l'industrie de transformation, il est douteux que les biocarburants atteignent un jour une part substantielle de la consommation totale de carburants dans l'UE.

Des actions au niveau communautaire dans le domaine des biocarburants, y compris sur le plan fiscal, sont par conséquent nécessaires afin de créer les conditions appropriées pour les investissements requis pour promouvoir l'utilisation de quantités suffisantes de biocarburants.

2. OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA DIRECTIVE PROPOSEE

L'objectif fondamental qui sous-tend le projet de directive est de créer un cadre communautaire destiné à promouvoir l'utilisation des biocarburants pour les transports dans l'Union européenne. La directive proposée impose aux États membres l'obligation d'adopter la législation et les mesures nécessaires pour que, à partir de 2005, les biocarburants représentent une part minimale des carburants pour les transports vendus sur leur territoire, les États membres ayant la possibilité de décider de la meilleure manière d'atteindre cet objectif.

⁶ COM(2000) 769 du 29 novembre 2000

Le pourcentage minimal de biocarburants par rapport à l'ensemble des carburants vendus pour les transports sur le marché des différents États membres sera fixé sur la base d'un calendrier approuvé d'un commun accord. Ce pourcentage minimal et ce calendrier seront adaptés par une procédure de comité sur la base de l'expérience acquise, d'une évaluation environnementale, de l'évolution des techniques, et en conformité avec d'autres objectifs énergétiques et environnementaux au niveau tant national que communautaire.

Les mesures prises pour atteindre les objectifs annuels seront décrites dans un rapport annuel que les États membres devront présenter à la Commission. Sur la base de ces rapports, la Commission évaluera les initiatives prises par les États membres pour respecter leur quota de biocarburants et, le cas échéant, formulera des propositions pour modifier l'annexe de la directive.

Compte tenu du temps nécessaire pour établir les installations de production requises, il convient de ne pas imposer d'engagement quantitatif avant 2005; ensuite, un taux de substitution de 2 % devrait constituer un objectif réaliste. En augmentant la substitution de 0,75 % par an, on arriverait à un taux de 5 % en 2009.

Avant la fin de 2006, la Commission examinera la nécessité de rendre obligatoire le mélange de biocarburants dans l'essence et le carburant diesel afin d'atteindre les objectifs d'utilisation des biocarburants dans le secteur des transports et présentera, le cas échéant, une proposition de modification de la directive 98/70/CE.

3. DISTRIBUTION ACTUELLE DES DIFFERENTS TYPES DE CARBURANTS DANS L'UE ET POTENTIEL DES BIOCARBURANTS

3.1 Les différents types de carburants

Les biocarburants pour les transports pourraient être commercialisés sous la forme de biocarburants "purs" utilisés dans des véhicules spécialement construits à cet effet ou sous la forme de carburants "mélangés" dans une proportion telle qu'elle ne réduit pas les performances des moteurs. Ces biocarburants sont principalement le biodiesel, le bioéthanol et l'ETBE (éthyl-tertio-butyl-éther) produit à partir du bioéthanol. Les autres biocarburants envisageables sont le biogaz, le biométhanol, le biodiméthyléther et les bio-huiles. Ils peuvent être utilisés dans les moteurs à essence ou diesel classiques sans modification technique de ceux-ci, mais il faut éventuellement prévoir des réservoirs spéciaux.

Le **bioéthanol** peut être utilisé comme carburant automobile en tant que tel ou en mélange avec les carburants classiques. La plupart des véhicules immatriculés dans l'UE sont capables de fonctionner avec un mélange de carburants contenant jusqu'à 15 % de bioéthanol.

Le **biodiesel** est utilisé actuellement à l'état pur ou en mélange avec du diesel classique. En Allemagne, Autriche et Suède, on utilise actuellement du biodiesel pur à 100 % dans des véhicules adaptés. En France, le biodiesel est mélangé à 30 % dans les flottes captives et il est utilisé également en mélange à 5 % dans le carburant diesel normal. En Italie, il est mélangé à 5 % dans le carburant diesel normal.

L'**ETBE** (éthyl-tertio-butyl-éther) est du bioéthanol estérifié qui peut être utilisé en mélange avec de l'essence dans une proportion allant jusqu'à 15 %.

Le **biogaz**, produit par la fermentation anaérobie de la biomasse ou la fraction biodégradable de déchets, peut être purifié jusqu'à obtention d'une qualité équivalente à celle du gaz naturel et est utilisé dans des moteurs à gaz pour les transports.

Le **biométhanol**, produit à partir de la biomasse ou de la fraction biodégradable de déchets, est équivalent au méthanol fossile et peut être utilisé dans les mêmes conditions comme carburant pour les transports.

Le **biodiméthyléther** est un carburant de qualité diesel produit à partir de la biomasse ou de la fraction biodégradable de déchets, pour une utilisation en tant que biocarburant.

La **bio-huile** est une huile combustible obtenue par pyrolyse à partir de la biomasse et peut être utilisée comme un carburant diesel normal.

3.2 Situation actuelle en Europe

En Europe, la situation en matière de biocarburants variable considérablement d'un pays à l'autre. L'Autriche et la France sont les pays les plus actifs dans ce domaine. Une augmentation de 93 % de la production de biocarburants a été enregistrée entre 1997 et 1999. Seuls six États membres apportent une contribution réelle à la production européenne totale de biocarburants.

En **France**, le secteur des plantes oléagineuses et protéagineuses s'est efforcé de trouver de nouveaux marchés pour l'huile de colza, qui était sous-utilisée dans le secteur des combustibles en Europe. En 1991 a été lancé un grand programme auquel participent les principales parties concernées par la production de biodiesel: producteurs de plantes oléagineuses, producteurs d'huiles, fabricants de moteurs, ADEME⁷ et autorités publiques. À la suite de ce programme et de l'exonération fiscale accordée aux projets pilotes réalisés avec des esters d'huile de colza et de tournesol, une compagnie pétrolière a systématiquement mélangé son carburant diesel avec 5 % de biodiesel. En 1999, la contribution totale des biocarburants s'élevait à 0,7 % de la consommation totale de produits pétroliers, dont environ un tiers pour le bioéthanol et deux tiers pour le biodiesel.

L'**Autriche** a été l'un des premiers pays à mettre en œuvre un programme bioénergétique. En 1991, l'une des premières installations industrielles de production de biodiesel du monde a commencé à fonctionner à Aschach (province de Haute-Autriche).

Le succès du programme bioénergétique autrichien est dû en grande partie à l'intégration d'une politique énergétique dans la diversification, la réorientation et la modernisation de l'agriculture. En 1999, la production autrichienne de biodiesel était de 18 000 t, pour atteindre 30 000 t. en 2000.

⁷

Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

L'**Allemagne** est actuellement le deuxième producteur de biodiesel. Selon les statistiques officielles d'Eurostat, ce pays a produit 130 000 t en 1999, soit 15 % de la consommation totale de biocarburants de l'UE. La production devrait atteindre 250 000 t en 2001 et 500 000 t en 2002.

Au cours des 20 à 40 prochaines années, la **Suède** a l'intention de remplacer 25 à 50 % des carburants consommés aujourd'hui par des carburants obtenus à partir de résidus sylvicoles et agricoles. L'administration nationale suédoise de l'énergie pense que, dans dix ans, la part de marché des biocarburants pourra atteindre 10 %.

En 2000, la production de biocarburants en Suède atteignait environ 50 000 t. L'excédent de blé disponible en Suède pourrait permettre de produire à l'avenir (avec les rendements actuels) 500 000 m³ de bioéthanol, soit environ 5,6 % de la consommation annuelle totale d'essence et de carburant diesel dans ce pays. Quelque 300 bus fonctionnant à l'éthanol circulent en Suède, la plupart dans la région de Stockholm, et environ 600 voitures de tourisme ainsi que 100 véhicules utilitaires utilisent du biogaz. Les déchets de bois et d'autres sources ligno-cellulosiques, telles que la paille, pourraient constituer les matières premières de l'avenir, mais pour l'instant la conversion de la cellulose en bioéthanol n'est pas encore concurrentielle. Le gouvernement suédois soutient les activités de recherche et développement en matière d'éthanol produit à partir de biomasse ligneuse, en vue d'assurer la compétitivité, en 2004, du bioéthanol produit à partir de bois.

La production en **Italie** était de 96 000 t en 1999. Le plan national pour l'utilisation de la biomasse agricole et sylvicole prévoit une production de bioéthanol, de biodiesel et d'ETBE d'environ 1 000 000 tep au cours de la prochaine décennie.

En **Espagne**, la production était d'environ 50 000 t en 2000. Les biocombustibles liquides sont pris en compte dans le plan national⁸ et sont considérés comme bénéfiques pour le développement rural et la création d'emplois. Moyennant l'adoption de mesures fiscales, on prévoit une production d'environ 500 000 tep en 2010.

Le tableau ci-après indique la part relative du biodiesel dans les États membres de l'UE.

Pays	Consommation de tous les produits pétroliers dans le secteur des transports (ktep) 1998 - Eurostat	Consommation d'essence dans le secteur des transports (ktep) 1998 - Eurostat	Consommation de carburant diesel dans le secteur des transports (ktep) 1998 - Eurostat	Production de biocarburants (kt) en 1997	Production de biocarburants (kt) en 1999
Autriche	5 923	2 130	3 224	16	30*
Belgique	9 228	2 514	4 852	/	/
Danemark	4 574	2 016	1 711	/	/
Finlande	4 129	1 846	1 776	/	/
France	47 237	14 554	26 603	319	344
Allemagne	61 351	30 080	24 834	100	130
Grèce	7 085	3 106	2 245	/	/
Irlande	3 200	1 307	1 429	/	/

⁸

Plan de Fomento de las energías renovables en España, décembre 1999.

Italie	38 647	17 880	16 138	96	96
Luxembourg	1 503	541	685	/	/
Pays-Bas	13 079	4 112	5 067	/	/
Portugal	5 523	2 030	2 863	/	/
Espagne	29 401	9 018	16 215	/	50*
Suède	7 288	4 021	2 374	/	50*
Royaume- Uni	47 791	21 882	16 597	/	/
Total	285 959	117 037	126 613	531	570 700*

Le facteur de conversion est de 0,812 ktep/kt pour le biodiesel (source: Eurostat) et de 0,6 ktep/kt pour le bioéthanol (extrapolation).

* production en 2000

3.3 Le potentiel des biocarburants en Europe

Les facteurs suivants influenceront le succès potentiel des biocarburants:

la biomasse primaire produite et le rendement du procédé (le rendement varie entre 1 tep de biodiesel produite par hectare dans le cas du colza et 5,6 tep de biocarburant produites par hectare dans le cas de la betterave sucrière);

l'économie du procédé principal et la production de sous-produits (biomasse secondaire);

les développements technologiques (par exemple, le cas des cultures ligno-cellulosiques).

Pour donner un ordre de grandeur, la superficie totale des terres arables couverte par la PAC pouvant produire des céréales, des graines oléagineuses et des protéines végétales est limitée à environ 54 millions ha pour les Quinze. Le gel des terres obligatoire pour 2001/2002 représente environ 4 millions ha auxquels s'ajoutent 1,6 millions ha de gel volontaire, soit un total de 5,6 millions ha. Compte tenu de cette superficie et si l'on considère uniquement la biomasse primaire en fonction des récoltes, on peut estimer qu'entre 4 et 15 millions tep de biocarburants pourrait servir aux transports, soit entre 1,2 et 5 % de la consommation européenne totale de produits pétroliers. Toutefois, la mesure dans laquelle les producteurs pourraient utiliser des terres en jachère pour ce type de culture dépendra des prix de marché et en tous cas des limites imposées par l'Accord de Blair House sur l'utilisation de jachères pour la production de dérivés de cultures non-alimentaires, soit l'équivalent de 1 mio T de farine de soja. De plus, l'accord de Blair House limite également la production de graines oléagineuses bénéficiant de subventions spécifiques, à un maximum de 5 mio ha. Il résulte donc que la décision prise dans le contexte de l'Agenda 2000, d'aligner les aides pour les graines oléagineuses au niveau des aides pour les céréales – mettant fin ainsi aux subventions spécifiques pour les graines oléagineuses – a créé les conditions pour que la production de graines oléagineuses dans l'UE puisse répondre en grande part à une telle demande, hors du contexte des jachères étant donné que les possibilités de recourir à ces terres en jachère sont extrêmement limitées. D'autres sources pour la production de biocarburants tels que les céréales, y compris le maïs, la betterave sucrière ou les ligno-cellulosiques ne

sont pas couvertes par l'accord de Blair House ; elles restent donc simplement soumises aux règles normales de la concurrence.

Selon les prévisions du Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement,⁹ la croissance du secteur des transports se situera aux environs de 2 % par an au cours de la prochaine décennie. En l'absence de mesures d'économies d'énergie, la consommation de carburant diesel et d'essence pour les transports devrait atteindre environ 304 millions tep en 2010 dans l'ensemble de l'UE. La contribution des biocarburants prévue dans cette proposition de directive pour 2010 serait alors d'environ 17,5 millions tep.

Enfin, il convient de mentionner que la production de biocarburants n'est pas directement liée à la superficie des terres agricoles. Outre le potentiel basé sur la biomasse primaire, la biomasse secondaire et les résidus ou les déchets organiques doivent être considérés comme d'importantes ressources complémentaires et écologiques pour la production de biocarburants. Les huiles et graisses végétales usagées sont des exemples des possibilités de la biomasse secondaire. La consommation totale d'huiles et de graisses dans l'UE est d'environ 17 millions de tonnes (avec un taux de croissance de 2 % par an), dont les trois quarts sont des huiles végétales. Dans le cadre de sa politique de recyclage, l'Autriche estime que 18,5 % de la quantité totale d'huiles et de graisses sont récupérables. L'extrapolation de ce chiffre au reste de l'UE donnerait une taille de marché de 3 millions de tonnes de graisses et d'huiles végétales. L'utilisation de ces graisses et huiles éliminerait la nécessité de leur déversement et les dangers qui en résultent pour l'environnement. La récupération d'huiles évite également le coût de drainage et de mise en décharge.

4. CONSIDERATIONS ECONOMIQUES

4.1. Coûts de production supplémentaires des biocarburants

Au vu des avantages en termes de sécurité d'approvisionnement, de réduction des émissions de CO₂ et de développement de l'économie rurale, il est logique de penser que les biocarburants devraient connaître un grand avenir. Toutefois, en raison de la baisse spectaculaire des prix du pétrole au début et au milieu des années 1980 et du fait qu'ils sont restés à des niveaux peu élevés depuis lors (même le prix actuel d'environ 30 \$/baril représente moins de la moitié du prix de 1980-82 en valeur réelle), les biocarburants ne sont pas concurrentiels.

Le coût de production du biodiesel – actuellement le biocarburant le plus utilisé – est d'environ 500 €/1 000 litres, contre 200-250 €/1 000 litres pour le diesel produit à partir de pétrole. Le coût de production dépend d'un certain nombre de facteurs, notamment le prix de la matière première (généralement l'huile de colza), la taille et le type d'installation de production, le rendement et la valeur des sous-produits (protéine, glycérol). L'estimation de 500 €/1 000 litres est basée sur le coût moyen de la matière première, le faible coût de production des grandes installations de production et le prix de la glycérine (sous-produit) de 50 €/1 000 litres de biodiesel produits. Étant donné qu'il faut 1 100 litres de biodiesel pour remplacer 1 000 litres de produit à base de pétrole, le calcul économique fait apparaître un coût

⁹ COM (2000) 769 final. Livre vert: "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique".

supplémentaire d'au moins 300 €/1 000 litres de diesel remplacés par du biodiesel. Ce coût supplémentaire dépend dans une large mesure du prix du pétrole brut et des variations des prix des produits pétroliers.

Prix du pétrole brut	"Coût supplémentaire"- 100 % biodiesel
20 \$/baril	~ 350 €/1 000 litres
25 \$/baril	~ 300 €/1 000 litres
30 \$/baril	~ 250 €/1 000 litres
35 \$/baril	~ 200 €/1 000 litres

Il convient de mentionner que la production de biodiesel à partir d'huile de friture usagée donne un résultat plus positif, car la matière première est pratiquement gratuite et sa réutilisation s'inscrit dans une bonne politique de gestion des déchets. Toutefois, la quantité de biodiesel produite à partir de cette source est évidemment limitée.

Le bioéthanol peut être produit à partir de diverses plantes, généralement la betterave sucrière ou des céréales (blé, orge). Aux États-Unis, le maïs est la principale matière première, et des déchets agricoles sont utilisés dans certains cas. Les considérations applicables au biodiesel valent également pour le bioéthanol. Le coût de production de 1 000 litres peut toutefois être inférieur. Par contre, il faut 1 500 litres d'éthanol pour remplacer 1 000 litres d'essence.

Comment peut-on justifier le surcoût pour la production à moyen terme des biocarburants et quels sont les meilleurs instruments pour compenser ce surcoût? Les paragraphes 4.2 et 4.3 concernent les avantages les plus aisément quantifiables, tandis que le paragraphe 5 concerne l'impact qualitatif sur d'autres politiques.

4.2. Les bénéfices en termes d'émissions de CO₂

La mesure dans laquelle les émissions de CO₂ sont évitées grâce à l'utilisation de biocarburants dépend de la manière dont ceux-ci sont produits. Les émissions de CO₂ provenant du carburant diesel fossile atteignent environ 3,2 tonnes de CO₂/1 000 litres (ce chiffre comprend les émissions dues à la production, aux transports, etc.). Toutefois, bien que l'utilisation des biocarburants conduise en principe à un bilan neutre en termes d'émissions de CO₂, le niveau d'émissions de CO₂ réellement évité est inférieur à 3,2 tonnes en raison des émissions produites par lors de la culture et de la conversion de la matière première en biocarburant. Il est donc plus réaliste d'estimer 2 à 2,5 tonnes CO₂/1 000 litres la réduction des émissions de CO₂ grâce à l'utilisation de biodiesel. Selon l'ADEME, le remplacement du carburant diesel par l'éthanol conduirait à une réduction de 2 tonnes de CO₂/1 000 litres. S'il n'y avait aucun autre avantage, par exemple dans le secteur agricole et la sécurité d'approvisionnement, cela signifierait qu'au niveau actuel du prix du pétrole et des coûts de production des biocarburants, le coût de la réduction des émissions de CO₂ se situerait entre 100 et 150 € par tonne de CO₂, ce qui est au-dessus de la limite pour les mesures rentables destinées à honorer les engagements de l'UE au cours de la première période prévue par le protocole de Kyoto. Toutefois, même si l'utilisation

des biocarburants ne peut pas encore être justifiée actuellement par les seuls avantages de la réduction des émissions de CO₂, elle devrait certainement être prise en considération en tant que choix stratégique pour la future politique en matière de changement climatique.

4.3 Les bénéfices de la substitution du pétrole pour la sécurité d'approvisionnement

Bien qu'ils soient difficiles à quantifier, les avantages de la substitution du pétrole constituent néanmoins un argument important. Il est évident que de nombreuses mesures de politique énergétique (économies d'énergie, substitution du pétrole) prises dans les pays consommateurs de pétrole ont mis un terme à l'augmentation du prix du pétrole au début des années 1980.

Il est difficile de prédire l'effet d'une seule réduction marginale de la demande de pétrole sur les prix mondiaux du pétrole. Toutefois, le remplacement de 2 % du carburant diesel consommé dans l'UE par du biocarburant à un coût supplémentaire de 250 €/1 000 litres "coûterait" environ 1 000 Mio €/an. La baisse corrélative de 2% de la demande de pétrole en provenance des pays membres de l'OPEP aurait un effet tampon sur les prix du pétrole, les économies réalisées sur les quelque 4 milliards de barils de pétrole consommés annuellement dans l'UE pourraient justifier (en partie) ces coûts supplémentaires.

En outre, l'introduction des biocarburants aura probablement une incidence modeste sur l'effet des variations du prix du pétrole brut sur les prix payés par les consommateurs. Par exemple, si une hausse de 10 € du prix du baril de pétrole se traduit par une augmentation de 10 cents par litre du prix à la pompe, un mélange contenant 5 % de biocarburant devrait limiter cette augmentation du prix à 9,5 cents, à condition que le prix du biocarburant ne soit pas affecté lui-même de manière significative par la hausse du prix du pétrole brut.

5. INCIDENCE SUR D'AUTRES POLITIQUES

5.1 Agriculture

Le développement rural est un aspect de plus en plus important de la politique agricole commune. La création d'emplois est un élément essentiel du modèle agricole européen, qui vise à mettre en place un cadre cohérent et durable garantissant l'avenir de la communauté rurale.

Une production accrue de matières premières pour les biocarburants contribuera à la multifonctionnalité de l'agriculture et stimulera l'économie rurale par la création de nouvelles sources de revenus et d'emplois.

La politique agricole devrait encourager une agriculture et une sylviculture durables ainsi que la prévention des incidences négatives sur l'environnement. La biomasse peut être traitée directement à partir de la matière première ou constituer le résidu d'un autre processus (biomasse secondaire). L'impact global dépendra de la manière dont la matière première est utilisée et éliminée, ainsi que des sous-produits et résidus possibles. Dans l'industrie agro-alimentaire et forestière, la production de biocarburants permettrait dans bien des cas de transformer des déchets qui posent problème en produits durables.

La présente proposition est compatible avec la gestion de la politique agricole commune et ne devrait pas donner lieu à des distorsions.

5.2 Emploi

La production de biocarburants est une activité à forte intensité de main-d'œuvre, particulièrement dans les zones rurales pendant la phase d'exploitation. Bien qu'il soit difficile d'évaluer avec précision le nombre d'emplois créés, les chiffres avancés par diverses études concordent. L'étude allemande réalisée par l'Institut Fraunhofer¹⁰ a montré que l'impact économique est de 16 emplois par ktep/an. D'après le plan national espagnol pour les biocarburants, ce chiffre atteint 26 emplois par ktep/an de biocarburant produit (source: IDAE).

L'extrapolation de ces résultats permettrait de conclure qu'une contribution des biocarburants d'environ 1 % à la consommation totale de l'UE de carburants d'origine fossile créerait entre 45 000 et 75 000 nouveaux emplois. La plupart de ces emplois seraient situées dans les zones rurales.

L'impact sur l'emploi peut être calculé de différentes manières conduisant à différents résultats. Par exemple, le coût de 2 milliards d'euros pour la production de 4 millions de m³ de biodiesel uniquement engendrera environ 50 000 hommes-années d'emploi direct et indirect. Les emplois créés par le raffinage de la même quantité de diesel classique représentent environ 2 % de ce chiffre.

5.3 Politique fiscale

Les différences entre les régimes de taxation des carburants en Europe, certains pays appliquant des exonérations fiscales spécifiques aux différents types de carburant, créent un obstacle au développement du secteur et du commerce européen. Un nouvel instrument législatif en faveur de la différenciation fiscale est proposé dans le cadre de la présente proposition, afin de stabiliser le marché par une harmonisation européenne accrue. La communication de la Commission sur un ensemble de mesures communautaires visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants contient, en parallèle à la présente proposition, une proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CE.

5.4 Considérations environnementales

En ce qui concerne les incidences de la production de biocarburants sur l'environnement, un certain nombre d'études sur l'efficacité énergétique et environnementale des carburants de substitution ont été effectuées depuis le début des années 1980. La plupart de ces études ont donné lieu à des discussions animées entre les défenseurs et les adversaires, tant chez les experts que dans le public. Une analyse des études les plus importantes montre que les différences entre les résultats sont minimales. Les études confirment un bilan énergétique positif, indiquant qu'avec une unité de carburant d'origine fossile il est possible de produire deux à trois unités

¹⁰ *Volkswirtschaftliche Aspekte einer Herstellung von Biodiesel in Deutschland. IFO-Institut für Wirtschaftsforschung - 2^{ème} forum européen sur les biocarburants pour les transports, septembre 1996.*

de carburant provenant d'une source renouvelable. La réduction des émissions de gaz à effet de serre est également confirmée. Les différences entre les réductions des émissions de CO₂ dépendent des pratiques agricoles et de la chaîne de production. Outre l'impact sur les émissions de CO₂, les cultures destinées à la production de biocarburants, la conversion des matières premières et l'utilisation des biocarburants ont un certain nombre d'effets sur l'environnement qui peuvent influencer l'attrait du remplacement des carburants classiques par les biocarburants.

Lorsqu'on évalue ces effets, il convient d'être conscient du fait qu'en principe ce qui est important, c'est la différence entre l'impact global de la production de carburants d'origine fossile, du raffinage et de l'utilisation par rapport à la production de biocarburants, la conversion et l'utilisation, plutôt que l'impact en soi du cycle de vie des biocarburants.

5.4.1 *Émissions des véhicules*

On a affirmé que les biocarburants sont attrayants parce que les véhicules qui les utilisent produisent moins d'émissions "classiques" (CO, NOx, COV et particules). Comme l'essence et le carburant diesel classiques sont pratiquement exempts de soufre et de plomb, et étant donné que les normes d'émission exigent une réduction de plus de 90 % de la plupart des émissions classiques, l'avantage des biocarburants en matière d'émissions sera en théorie très limité, voire nul, par rapport à l'essence et au carburant diesel. C'est la raison pour laquelle il est important que toute obligation future de mélanger des biocarburants dans l'essence et le carburant diesel devrait être examinée dans le cadre de la directive 98/70/CE, des normes EN 228 et EN 590 ainsi que de la législation communautaire en matière de réception par type. La directive 98/70/CE, qui repose sur l'article 100 A (nouvel article 95) du traité, établit des spécifications environnementales harmonisées pour l'essence et le carburant diesel commercialisés dans la Communauté. En outre, l'article 5 de cette directive interdit à tout État membre d'empêcher la mise sur le marché d'essence ou de carburant diesel conforme aux exigences de la directive.

5.4.2 *Contamination des eaux souterraines*

L'utilisation de composants des biocarburants, tels que l'ETBE, pourrait conduire à une contamination des eaux souterraines, comme cela a été observé dans certains États membres dans le cas du MTBE en raison de fuites d'essence provenant de citernes souterraines de stations-service. L'ETBE ayant des propriétés physiques et chimiques comparables à celles du MTBE, il comporte les mêmes risques de contamination des eaux souterraines. À la suite d'une évaluation approfondie des risques du MTBE, effectuée dans le cadre du règlement "Substances existantes" (793/93), on a conclu que les États membres devraient appliquer dans une large mesure les meilleures techniques disponibles en matière de construction et d'exploitation des citernes souterraines des stations-service. Ces mesures s'appliquent également à l'ETBE.

5.4.3 *Utilisation des sols et pratiques agricoles*

Bien que les trois cultures (colza, céréales et betterave sucrière) fassent généralement l'objet de méthodes d'exploitation intensives, la législation communautaire sur les pesticides, la biodiversité et les fuites de nitrates imposent aux États membres de prévoir des garanties contre toute incidence négative inacceptable. Même si la

biodiversité est considérée comme un facteur important, la culture de betterave sucrière constituerait une bonne option, car la superficie nécessaire pour produire une quantité donnée de biocarburant est inférieure à la moitié de la superficie nécessaire pour produire la même quantité à partir de céréales. Par contre, les céréales produisent de grandes quantités de biomasse supplémentaire sous forme de paille qui, si elle est utilisée pour la production d'énergie, conduit à un meilleur bilan du CO₂.

La culture du colza ou d'autres plantes oléagineuses exige des superficies encore plus grandes pour une quantité donnée de biocarburant, mais dans ce cas la valeur des protéines obtenues est importante et s'ajoute à la valeur énergétique potentielle des résidus des plantes.

Le potentiel de production de biocarburants par la conversion ligno-cellulosique ou thermo-chimique de biomasse peut seulement être réalisé à moyen terme si la sylviculture traditionnelle, la sylviculture à courte rotation et/ou d'autres cultures ligno-cellulosiques (miscanthus, par exemple) fournissent la majeure partie de la matière première. Ces cultures ont des incidences sensiblement moindres sur l'environnement parce qu'elles ne font pas l'objet de méthodes d'exploitation intensives et exigent donc peu d'engrais, de pesticides, de désherbants ou d'irrigation.

Les avantages environnementaux de la culture de plantes destinées à la production de biocarburants doivent être exploités grâce à une agriculture et une sylviculture durables.

La conversion des cultures en biocarburants n'est pas soumise à la législation environnementale de l'UE, à la différence du raffinage du pétrole. Toutefois, certains États membres qui appliquent une législation environnementale généralement considérée comme stricte, ont récemment autorisé la construction d'installations pour la production de bioéthanol et de biodiesel, ce qui montre clairement qu'il est parfaitement possible de convertir des cultures en biocarburants dans des installations de production acceptables sur le plan environnemental.

Dans le cas de l'utilisation de la biomasse secondaire et des déchets pour la production de biocarburants, l'impact environnemental est positif.

En dehors de l'avantage évident de réduction des émissions de CO₂, tout autre effet sur l'environnement, qu'il soit positif ou négatif, semblerait négligeable sans une mise en œuvre appropriée dans les États membres et la conformité avec d'autres textes législatifs communautaires. C'est la raison pour laquelle la Commission suivra attentivement l'évolution et, le cas échéant, prendra des mesures supplémentaires pour veiller à ce que les révisions futures de la politique agricole commune renforcent les pratiques durables dans la production de biocarburants. Les progrès techniques dans la production de biocarburants à partir de sources ligno-cellulosique pourraient alléger la plupart des incidences négatives des cultures sur l'environnement.

5.5 Opportunités pour les pays tiers et en voie de développement

Le développement de biocarburants et leur utilisation offre des opportunités au commerce de promouvoir un développement durable. La demande en biocarburants dans l'UE et donc ensuite dans d'autres pays, pourrait ouvrir un marché nouveau

pour des produits de l'agriculture innovants. Ce nouveau marché pourrait ainsi être favorable à des pays en voie de développement fortement dépendants de l'agriculture.

De plus, le développement de biocarburants et leur utilisation feraient voir le jour à de nouvelles technologies innovantes. A cet égard, on peut rappeler que le rôle pilote qu'a tenu l'UE dans l'utilisation d'énergies renouvelables pour la production d'électricité – et les innovations qui s'ensuivirent – a résulté en des transferts de technologie à travers le monde entier. On peut s'attendre à ce que l'introduction de biocarburants produise des effets similaires.

A court terme, il est probable que les retombées induites par les technologies innovantes seront plus importantes que celles résultant de l'ouverture du nouveau marché et des importations de produits agricoles puisque la dépendance en produits pétroliers restera largement prépondérante. Même dans ce cas, des pays tels que l'Ukraine ayant une production céréalière conséquente, pourrait bénéficier rapidement de l'ouverture de ce nouveau marché.

Avant le 1er janvier 2007, la Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur les effets que la proposition aura sur le commerce, tenant compte des engagements internationaux pris par la Communauté, et en particulier ceux relevant des accords de l'OMC sur les entraves techniques au commerce.

6 JUSTIFICATION D'UNE ACTION AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE

6.1 Contexte politique actuel

L'article 2 du traité CE préconise un développement durable des activités économiques dans la Communauté.

L'article 6 du traité CE renforce ces objectifs en intégrant la politique relative à la protection de l'environnement dans les autres politiques communautaires. En 1998, le Conseil européen de Cardiff a réaffirmé la nécessité d'intégrer l'environnement dans la politique énergétique. *L'article 175* établit le cadre dans lequel peuvent s'inscrire les mesures qui ont un objectif environnemental.

La stratégie de l'UE pour le développement durable, présentée récemment par la Commission au Conseil européen de Göteborg des 15/16 juin 2001, identifie les priorités clés suivantes:

- limiter les effets du changement climatique et utiliser davantage les énergies propres,
- limiter les risques pour la santé publique,
- gérer les ressources naturelles de façon plus responsable,
- améliorer les systèmes de transports et l'aménagement du territoire.

L'une des principales difficultés de la mise en œuvre de la stratégie sera le développement de sources d'énergie renouvelables, y compris pour le transport. La directive proposée est destinée à faire face à certaines de ces difficultés en promouvant l'utilisation des biocarburants.

Au niveau international, la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 1992 demandait aux parties contractantes de prendre les mesures nécessaires pour réduire et limiter leurs émissions de gaz à effet de serre, conformément aux objectifs de la convention. La Communauté a chiffré cet engagement à 8 % de réduction dans le cadre du protocole de Kyoto de 1997. Une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables peut déjà apporter une contribution non négligeable aux efforts déployés par la Communauté pour atteindre l'objectif fixé à Kyoto dans le laps de temps relativement court qui nous sépare de 2012. Mais elle devrait jouer un rôle encore plus important après 2012. En effet, la proposition de sixième programme communautaire d'action pour l'environnement de la Commission prévoit une réduction de 20 à 40 % des émissions dans la période comprise entre 2012 et 2020.

L'augmentation prévue des émissions de CO₂ en l'absence de mesures supplémentaires et le défi que pourrait constituer, pour la plupart des États membres, l'exécution des engagements qu'ils ont pris dans le cadre de l'accord communautaire de partage de la charge exigent un renforcement des politiques et mesures au niveau de l'UE dans le cadre de la stratégie communautaire globale en matière de climat.

La Commission a adopté le 26 novembre 1997 la communication intitulée "Énergie pour l'avenir: sources d'énergie renouvelables".¹¹ Selon ce Livre blanc, la bioénergie et les transports constituent les domaines dans lesquels davantage d'actions ciblées devraient être menées pour résoudre les problèmes mentionnés ci-dessus. Un rapport d'activité sur le Livre blanc présenté par la Commission¹² concluait, premièrement, que la contribution plutôt faible de 452 000 tep de biocarburants enregistrée en 1998 était due au fait que seuls quatre États membres avaient pris des mesures spécifiques et, deuxièmement, qu'il faudrait encourager davantage la production de cultures énergétiques et revoir la taxation de l'énergie pour favoriser les biocarburants.

En réponse à ce Livre blanc, le Parlement européen et le Conseil ont adopté deux résolutions, respectivement le 17 juin 1998¹³ et le 8 juin 1998¹⁴, qui invitaient la Commission à prendre des initiatives, notamment dans le domaine des biocarburants.

Le Conseil notait que les États membres devraient choisir les moyens les plus appropriés de promouvoir l'utilisation de sources d'énergie renouvelables, notamment des mesures fiscales. Le Conseil notait également que, étant donné le rôle important que la biomasse est amenée à jouer, il est nécessaire de tenir pleinement compte des sources d'énergie renouvelables dans l'élaboration des politiques communautaires dans les secteurs de l'agriculture et de la gestion des déchets. Il invitait la Commission à examiner s'il est nécessaire de présenter des propositions pour supprimer les obstacles à une utilisation plus large des sources d'énergie renouvelables.

Le Parlement européen a invité la Commission à inclure dans le plan d'action la promotion de l'utilisation des biocarburants, afin de faire passer la part de marché à 2 % sur une période de 5 ans, par des aides financières à l'industrie de transformation

¹¹ COM (97) 599 du 26.11.1997.

¹² COM (2001) 69 final du 16.02.2001.

¹³ Résolution du Parlement européen du 17 juin 1998 (A4-0207/98).

¹⁴ Résolution du Conseil du 8 juin 1998 sur les sources d'énergie renouvelables, JO C 198 du 24.6.1998, p.1.

ou par l'obligation pour les compagnies pétrolières de produire une proportion minimale de combustibles à partir de la biomasse. Le Parlement a estimé également que, pour faciliter leur entrée sur le marché, les carburants en mélange devraient bénéficier d'une exemption supplémentaire des taxes sur les huiles minérales.

Lors de sa réunion informelle du 9 septembre 2000, le Conseil ECOFIN a souligné la nécessité d'accélérer l'application des plans d'action communautaires dans le domaine de la diversification et des économies d'énergie de manière à rendre nos économies moins dépendantes du pétrole.

Dans son Livre vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique"¹⁵, la Commission esquisse les grandes lignes de la situation prévue dans le domaine de l'énergie dans l'UE à l'horizon 2010 et au-delà. Cette communication fait notamment observer que, à court et à moyen terme, les possibilités d'exercer une influence sur l'offre d'énergie dont disposera l'UE seront de plus en plus limitées. Cependant, comme l'UE représente l'une des principales zones de consommation d'énergie, elle doit tout mettre en œuvre pour réduire sa forte dépendance à l'égard des fournisseurs extérieurs.

6.2 Impact supplémentaire de l'action au niveau communautaire

Il ne fait aucun doute que la promotion de l'utilisation des biocarburants dans l'UE est souhaitée au niveau politique pour des raisons de développement durable, de réduction des émissions de CO₂, de sécurité d'approvisionnement et d'impact positif sur le développement rural et la politique agricole. Tous ces aspects concernent les intérêts et les compétences de la Communauté, comme en témoignent les nombreuses déclarations et initiatives au niveau politique décrites au point 6.1.

En raison de la chute spectaculaire des prix du pétrole au début et au milieu des années 1980 et du fait qu'ils sont restés à un niveau peu élevé depuis lors (même le prix actuel d'environ 25 \$/baril représente moins de la moitié du prix de 1980-82 en valeur réelle), les biocarburants ne sont pas concurrentiels. Le coût de production du biodiesel – actuellement le biocarburant le plus utilisé – est d'environ 500 €/1 000 litres, contre 200-250 €/1 000 litres pour le diesel produit à partir de pétrole. Par conséquent, les mesures de promotion entraînent des coûts tels que des recettes fiscales réduites ou un prix plus élevé à la pompe, et il est normal que ces coûts soient supportés dans la même mesure par tous les États membres.

La section 3 ci-dessus a cependant mis en évidence des différences substantielles qui existent entre les résultats obtenus par les États membres en matière d'utilisation des biocarburants dans les transports. On constate en outre que les progrès accomplis dans certains pays sont principalement dus aux effets de mesures proactives, tant fiscales que de promotion, plutôt qu'aux circonstances spécifiques ou à la disponibilité de ressources dans ces pays.

La Commission estime également que la situation actuelle dans l'UE fait apparaître que l'effort global en termes d'économie et de recherche n'est fourni que par quelques États membres, alors que les bénéfices de la promotion des biocarburants en termes

¹⁵ Livre vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique", COM (2000) 769, *op. cit.*

d'environnement, de sécurité d'approvisionnement, de technologies émergentes et de marché profitent à l'ensemble de l'Union.

Il faut donc envisager la proposition de nouvel instrument juridiquement contraignant dans la perspective de l'objectif commun d'utilisation accrue des biocarburants par **la totalité** des États membres de l'Union européenne. La directive proposée conduirait également à une demande accrue de biocarburants sur le marché intérieur, ce qui offrirait aux entreprises la possibilité de nouveaux débouchés dans l'ensemble de l'UE.

Cependant, la directive proposée devrait en même temps sauvegarder le marché intérieur de l'énergie en veillant à ce que les mesures de promotion n'interdisent pas le commerce de carburants qui répondent aux spécifications pour la qualité des carburants de la directive 98/70/CE. C'est pourquoi la directive proposée exige qu'à partir de 2005, un certain pourcentage du carburant vendu dans chaque État membre soit du biocarburant, bien qu'elle n'impose aucune méthode particulière pour atteindre cet objectif. Grâce à cette flexibilité, les États membres peuvent laisser aux entreprises concernées le choix de la manière d'atteindre leur quota, en tenant compte des circonstances locales. À cet effet, on pourrait mélanger le carburant diesel ou l'essence avec des biocarburants ou promouvoir l'utilisation de biocarburant à 100 % dans les flottes captives. Cela signifie également qu'il n'y aura aucun obstacle juridique au commerce des carburants fossiles purs sur le marché intérieur. On estime cependant qu'il est improbable que les États membres puissent arriver à un pourcentage de plus de 4 à 5 % de biocarburants si ceux-ci ne sont pas mélangés systématiquement avec tous les carburants classiques. C'est la raison pour laquelle la Commission étudiera ce problème et, le cas échéant, proposera une modification de la directive 98/70/CE pour imposer l'obligation de mélanger l'essence et le carburant diesel avec un certain pourcentage de biocarburant.

En fonction de la situation dans les différents États membres, les pourcentages proposés pour le total des biocarburants vendus peuvent être adaptés par une procédure de comité.

Cette approche communautaire garantira des conditions plus équitables pour les secteurs agricole et sylvicole, les consommateurs, les producteurs et les distributeurs de carburants et l'industrie automobile sur le marché intérieur.

7. INTERET DE L'INITIATIVE POUR LES PAYS CANDIDATS

Dans les pays candidats à l'adhésion, l'activité agricole par habitant est deux fois plus élevée que dans l'Europe des Quinze. Le potentiel que ces pays présentent pour une agriculture durable destinée à la production de biocarburants existe donc. Celle-ci pourrait contribuer à la diversification agricole ainsi qu'à la réalisation des objectifs environnementaux, et faire partie de la politique de création d'emplois.

On trouve des exemples d'industrie des biocarburants en développement en République tchèque et en Slovaquie. La République tchèque a déjà achevé un programme d'établissement de 16 usines de biodiesel et elle est le leader mondial en ce qui concerne le nombre d'installations par pays. Elle dispose déjà d'une capacité de production d'environ 70 000 t, la plus grande installation (30 000 t) étant située à Olomouc. Pour des raisons

environnementales le biodiesel bénéficie d'une exemption totale des droits d'accise et le taux de TVA n'est que de 5 %.

8. CONTENU DE LA PROPOSITION

L'**article premier** définit l'objectif et le champ d'application de la proposition.

L'**article 2** concerne les définitions des biocarburants.

L'**article 3** oblige les États membres à fixer un pourcentage minimal en volume de biocarburant à vendre sur leur marché.

L'**article 4** concerne les rapports à remettre par les États membres et la Commission.

Les **articles 5 et 6** concernent la procédure de comitologie pour l'adaptation de l'annexe de la directive proposée au progrès technique.

Les **articles 7, 8 et 9** concernent les dispositions administratives de la directive proposée.

L'**annexe** de la directive proposée contient une liste de liquides considérés comme des biocarburants ainsi que le calendrier pour l'introduction des quotas de biocarburants sur le marché global des carburants.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants dans les transports

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 175,

vu la proposition de la Commission,¹⁶

vu l'avis du Comité économique et social,¹⁷

vu l'avis du Comité des régions,¹⁸

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité,¹⁹

considérant ce qui suit:

- (1) Conformément à l'article 2 du traité, le Conseil de Göteborg des 15/16 juin 2001 a adopté une stratégie communautaire pour le développement durable qui consiste en une série de mesures comprenant le développement des biocarburants.
- (2) Les ressources naturelles, dont l'article 174 du traité prévoit l'utilisation rationnelle et prudente, comprennent le pétrole, le gaz naturel et les combustibles solides, qui sont des sources d'énergie essentielles mais constituent aussi les principales sources d'émissions de dioxyde de carbone.
- (3) Le secteur des transports, qui représente plus de 30 % de la consommation finale d'énergie dans la Communauté, se développe et cette tendance se maintiendra, conduisant à une augmentation des émissions de dioxyde de carbone.
- (4) L'utilisation accrue des biocarburants pour les transports fait partie des mesures requises pour respecter le protocole de Kyoto et, par la suite, de tout train de mesures destiné à respecter des engagements ultérieurs.
- (5) L'utilisation accrue des biocarburants pour les transports permet à la Communauté d'influencer le marché mondial des combustibles pour les transports et par conséquent la sécurité d'approvisionnement en énergie à moyen et à long terme.

¹⁶ JO C , , p. .

¹⁷ JO C , , p. .

¹⁸ JO C , , p. .

¹⁹ JO C , , p. .

- (6) La promotion de l'utilisation des biocarburants respectant les pratiques de l'agriculture raisonnée créera de nouvelles occasions pour le développement rural respectueux de l'environnement dans le cadre d'une politique agricole commune plus axée sur les besoins du marché.
- (7) Dans ses résolutions du 8 juin 1998²⁰ et du 5 décembre 2000, le Conseil a approuvé la stratégie et le plan d'action de la Commission en faveur des sources d'énergie renouvelables et a demandé que des mesures spécifiques soient prises dans le domaine des biocarburants.
- (8) Dans sa résolution du 17 juin 1998, le Parlement européen a préconisé une augmentation à 2 % de la part de marché des biocarburants sur une période de cinq ans par la mise en œuvre d'un ensemble de mesures, notamment l'exonération fiscale et la fixation d'un pourcentage obligatoire de biocarburants pour les compagnies pétrolières.
- (9) La méthode optimale pour accroître la part des biocarburants sur les marchés nationaux dépend de la disponibilité en ressources et en matières premières, des politiques nationales visant à promouvoir les biocarburants et des dispositions fiscales. Par conséquent, le choix de cette méthode devrait être laissé autant que possible à l'appréciation des compagnies pétrolières et des autres parties concernées.
- (10) Les politiques nationales destinées à promouvoir l'utilisation des biocarburants ne devraient pas conduire à l'interdiction de la libre circulation des carburants qui répondent aux normes harmonisées définies par la législation communautaire en matière d'environnement.
- (11) Il sera toutefois difficile de faire passer la part des biocarburants au-dessus d'un certain niveau en l'absence de mesures imposant leur mélange avec les carburants fossiles. Par conséquent, les Etats membres devraient viser à ce que les biocarburants mélangés aux carburants minéraux représentent au moins 1% de ce mélange commercialisé dans la Communauté. Ce pourcentage sera adapté au regard des proportions atteintes par les biocarburants dans les différentes variétés de carburants vendus dans les Etats membres et sur la base d'études détaillées additionnelles.
- (12) Conformément aux principes de subsidiarité et de proportionnalité tels qu'ils sont énoncés à l'article 5 du traité, les principes généraux prévoyant la commercialisation et la distribution d'un pourcentage minimal de biocarburants devraient être établis au niveau communautaire, en laissant toutefois les détails de l'application à l'appréciation des Etats membres. Cela permettrait à chaque Etat membre de choisir les modalités qui conviennent le mieux à sa situation particulière. La présente directive se limite au minimum requis pour atteindre ces objectifs et n'excède pas ce qui est nécessaire à cette fin.
- (13) Afin de tenir compte du progrès technique et des résultats d'une évaluation des incidences, sur l'environnement, de la première phase d'introduction, il convient de prévoir des dispositions permettant d'adapter rapidement le calendrier figurant dans l'annexe de la présente directive pour l'introduction des biocarburants sur le marché des carburants pour les transports.

²⁰ JO C 198 du 24 juin 1998, p.1.

- (14) Étant donné que les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente directive sont des mesures de portée générale au sens de l'article 2 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission²¹, il convient que ces mesures soient arrêtées selon la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de ladite décision.

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

Article premier

La présente directive établit un pourcentage minimal de biocarburants remplaçant le carburant diesel ou l'essence à des fins de transport dans chaque Etat membre.

Article 2

1. Aux fins de la présente directive, on entend par:
 - "*biocarburant*", un combustible liquide ou gazeux utilisé pour le transport et produit à partir de la biomasse ;
 - "*biomasse*", la fraction biodégradable des produits, déchets et résidus provenant de l'agriculture (y compris les substances végétales et animales), de la sylviculture et de ses industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux ;
 - "*teneur énergétique*", le pouvoir calorifique inférieur d'un combustible.
2. Sont des biocarburants les produits énumérés dans la partie A de l'annexe.

Article 3

1. Les Etats membres veillent à ce que, d'ici au 31 décembre 2005, la part minimale des biocarburants vendus sur leur marché atteigne 2 % - pourcentage calculé sur la base de la teneur énergétique - de l'ensemble de l'essence et du carburant diesel vendus pour les transports sur leur marché, et à ce que ce pourcentage augmente au point d'atteindre un pourcentage minimal dans le mélange conformément au calendrier figurant dans la partie B de l'annexe.
2. Les biocarburants peuvent se présenter sous les formes suivantes :
 - a) biocarburants à l'état pur ;
 - b) biocarburants mélangés à des dérivés d'huiles minérales qui tiennent compte des normes européennes appropriées énonçant les spécifications techniques pour les carburants destinés au transport (EN 228 et EN 590) ;
 - c) liquides dérivés de biocarburants, tels que l'ETBE (éthyl-tertio-butyl-éther), dont la teneur en biocarburant est précisée dans la partie A de l'annexe.

²¹ JO L 184 du 17 juillet 1999, p. 23.

Les Etats membres devraient surveiller les effets des biocarburants utilisés en substitution partielle à plus de 5% dans le gazole, dans les véhicules n'ayant pas fait l'objet d'une adaptation à cet effet et, le cas échéant, prennent les mesures visant à garantir la conformité avec la législation communautaire sur les normes en matière d'émissions polluantes.

Article 4

Les Etats membres informent la Commission, avant le 1^{er} juillet de chaque année, des quantités totales de carburants pour les transports vendus au cours de l'année précédente et de la part des biocarburants dans ces chiffres.

La Commission rend compte au Parlement européen et au Conseil avant le 1^{er} janvier 2007 des progrès accomplis dans l'utilisation des biocarburants dans les Etats membres ainsi que des aspects économiques et des incidences, sur l'environnement, de l'augmentation de leur part de marché. Sur la base de ce rapport, la Commission proposera, le cas échéant, une adaptation de la nature des objectifs figurant à l'article 3.

Article 5

Les modifications nécessaires pour adapter l'annexe au progrès technique sont adoptées conformément à la procédure visée à l'article 6, paragraphe 2.

L'adaptation du calendrier figurant dans la partie B de l'annexe pourra être décidée conformément à la procédure visée à la même procédure, en tenant compte des progrès techniques survenus dans les domaines des technologies des biocarburants, de leur pénétration sur le marché et de leur utilisation dans les moyens de transport.

Article 6

1. La Commission est assistée par un comité du type institué par l'article 4 de la directive 1999/21/CE du Conseil²².
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de la décision 1999/468/CE s'applique, dans le respect des dispositions des articles 7 et 8 de celle-ci.
3. La période prévue à l'article 5, paragraphe 6 de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois.

Article 7

1. Les Etats membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 2004. Ils en informent immédiatement la Commission.

²² JO L 7 du 13 janvier 1999, p. 1.

Lorsque les Etats membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les Etats membres.

2. Les Etats membres communiquent à la Commission les textes des dispositions de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

Article 8

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Article 9

Les Etats membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
La Présidente

Par le Conseil
Le Président

ANNEXE

A. LISTE DES BIOCARBURANTS ET POURCENTAGE D'ENERGIES RENOUVELABLES

"*bioéthanol*" : éthanol produit à partir de la biomasse et/ou de la fraction biodégradable des déchets et utilisé comme biocarburant ;

"*biodiesel*" : carburant de qualité diesel produit à partir de la biomasse ou d'huile de friture usagée et utilisé comme biocarburant ;

"*biogaz*" : gaz combustible produit par la fermentation anaérobie de la biomasse et/ou de la fraction biodégradable des déchets, purifié jusqu'à obtention d'une qualité équivalente à celle du gaz naturel et utilisé comme biocarburant ;

"*biométhanol*" : méthanol produit à partir de la biomasse et/ou de la fraction biodégradable des déchets et utilisé comme biocarburant ;

"*biodiméthyléther*" : diméthyléther produit à partir de la biomasse et/ou de la fraction biodégradable des déchets et utilisé comme biocarburant ;

"*bio-huile*" : huile combustible obtenue par pyrolyse à partir de la biomasse et utilisée comme biocarburant;

"*bioETBE (éthyl-tertio-butyl-éther)*" : ETBE produit à partir de bioéthanol.

Le pourcentage en volume de biocarburant dans le bioETBE est de 45 %.

B. QUANTITE MINIMALE DE BIOCARBURANT VENDU EN POURCENTAGE DE L'ESSENCE ET DU CARBURANT DIESEL VENDUS

Année	%	Dont proportion (en %) sous forme de mélange
2005	2	-
2006	2,75	-
2007	3,5	-
2008	4,25	-
2009	5	1
2010	5,75	1.75

FICHE D'ÉVALUATION D'IMPACT

IMPACT DE LA PROPOSITION SUR LES ENTREPRISES ET, EN PARTICULIER, SUR LES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (PME)

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL VISANT A PROMOUVOIR L'UTILISATION DES BIOCARBURANTS DANS LES TRANSPORTS

NUMERO DE REFERENCE DU DOCUMENT

LA PROPOSITION

1. a pour principal objectif de promouvoir une utilisation accrue des biocarburants pour les transports dans l'Union européenne afin de contribuer

- à la sécurité d'approvisionnement des carburants utilisés pour les transports,
- à la réduction des émissions de CO₂,
- au développement rural et au maintien de l'emploi dans les zones rurales.

Une législation communautaire est nécessaire pour accroître l'utilisation des biocarburants et les investissements dans ce secteur dans la totalité des États membres, car les avantages qui résultent de cette utilisation accrue se répercuteront sur l'Union européenne en tant que telle.

L'IMPACT SUR LES ENTREPRISES

2. Qui sera touché par la proposition ?

- les compagnies pétrolières
- les producteurs de biocarburants
- les agriculteurs
- les constructeurs automobiles
- les consommateurs.

Outre les compagnies pétrolières et les constructeurs automobiles, ce sont principalement les petits et moyens producteurs de la Communauté, particulièrement dans les zones rurales, qui seront touchés.

3. Les compagnies pétrolières devront veiller à ce qu'une partie de l'ensemble de l'essence et du carburant diesel qu'elles vendent soit constituée par des biocarburants.

4. Quels effets économiques la proposition est-elle susceptible d'avoir ?

- Sur l'emploi : positifs

- Sur les investissements et la création de nouvelles entreprises : positifs
 - Sur la compétitivité des entreprises : neutres
5. La proposition contient-elle des mesures visant à tenir compte de la situation spécifique des petites et moyennes entreprises (exigences réduites ou différentes, etc...) ? Non

CONSULTATION

6. Organisations qui ont été consultées sur la proposition:
- compagnies pétrolières
 - constructeurs automobiles
 - producteurs de biocarburants
 - organisations professionnelles
 - organisations agricoles

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. INTRODUCTION

Dans cet exposé des motifs, est appelé “biocarburant” un produit provenant de certaines ressources renouvelables et soumis à accises en vertu de la directive 92/81/CEE²³. Un “biocarburant” peut donc être notamment utilisé, pur ou mélangé, comme carburant ou combustible.

La Communication de la Commission relative aux carburants alternatifs consommés pour le transport et à un ensemble de mesures visant à promouvoir l’utilisation de biocarburants²⁴ identifie à cette dernière fin deux moyens d’actions possibles²⁵:

- la différenciation d’accises en faveur des biocarburants afin de rendre ceux-ci concurrentiels sur le marché,
- la spécification d’un pourcentage minimal de biocarburant dans les carburants vendus.

La présente proposition de directive du Conseil définit ainsi un nouveau cadre de taxation applicable aux biocarburants. Une seconde proposition de directive du Parlement européen et du Conseil entend fixer de manière réglementaire la part minimale des biocarburants dans les carburants vendus à partir de 2005²⁶.

2. CONTEXTE

Promotion des biocarburants

Le développement des énergies renouvelables et, en particulier des biocarburants, a été encouragé dès 1985 par la Commission et le Conseil. La directive concernant les économies de pétrole réalisables par l’utilisation des composants de substitution²⁷ souligne l’intérêt de ces produits pour réduire la dépendance des Etats membres vis à vis des importations de pétrole et autorise l’incorporation de l’éthanol aux essences jusqu’à 5% en volume et celle de l’éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE) jusqu’à 15%. En outre, des décisions du Conseil de 1993 et 1997 relatives à la promotion des énergies renouvelables dans la Communauté (programmes Altener²⁸ puis Altener II²⁹) visent à obtenir pour les biocarburants une part de marché de 5% de la consommation totale des véhicules à moteur en 2005. De surcroît, le livre blanc de 1997

²³ JO L 316 du 31.10.1992, p. 12, directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/74/CE (JO L 365 du 31.12.1994, p. 46).

²⁴ JO C , , p. ...

²⁵ Après avoir écarté la possibilité de subventionner la production de matières premières par la Politique agricole commune.

²⁶ JO C , , p. ...

²⁷ Directive 85/536/CEE du Conseil du 5 décembre 1985 concernant les économies de pétrole brut réalisables par l'utilisation de composants de carburants de substitution (JO L 334 du 12.12.1985, p. 20).

²⁸ Décision du Conseil 93/500/CEE du 13.9.1993 concernant la promotion des énergies renouvelables dans la Communauté (programme Altener); (JO L 235 du 18.9.1993, p. 41).

²⁹ Décision du Conseil n°98/352/CE du 18.5.1998 concernant un programme pluriannuel pour la promotion des sources d'énergie renouvelables dans la Communauté (Altener II) ; (JO L 159 du 3.6.1998, p. 53).

sur les sources d'énergies renouvelables³⁰ recommande de fixer un objectif de production de 18 millions de tonnes de biocarburants liquides pour 2010, ceci dans le cadre d'un objectif global de doublement de la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie en 2010. La communication sur la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action communautaire en matière d'énergie renouvelable (1998-2000)³¹ conforte ces orientations. La communication « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : une stratégie de l'Union pour le développement durable »³², présentée au Conseil européen de Göteborg les 15 et 16 juin 2001, insiste elle aussi sur le rôle significatif des biocarburants dans la lutte contre le changement climatique et le développement des énergies propres.

Des travaux récents indiquent en outre que le développement des biocarburants aurait aussi des effets positifs dans les domaines de l'agriculture et de l'emploi.

Finalement, le livre vert de la Commission intitulé « la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union »³³ insiste sur le rôle incontournable des instruments fiscaux pour atteindre les objectifs assignés en terme de volumes, en réduisant l'écart de prix de revient entre les biocarburants et les produits concurrents.

Cadre fiscal

De manière générale, la fiscalité des produits énergétiques repose sur trois piliers : les droits d'accises qui sont des droits spécifiques (fixes par quantité physique du produit), les taxes et redevances dédiées, enfin la TVA qui est un droit ad valorem (proportionnel au prix de vente du produit). Il n'existe à ce stade de cadre communautaire ni pour les produits énergétiques autres que les huiles minérales ni pour les taxes autres que les accises et la TVA.

Dans le domaine des accises, les Etats membres ont décidé en 1992 à l'unanimité la mise en place d'un système communautaire de taxation des huiles minérales fondé sur deux directives concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises (92/81/CEE) et le rapprochement des taux d'accises (92/82/CEE)³⁴ sur les huiles minérales. Celles-ci prévoient un taux d'imposition minimal pour chaque huile minérale, en fonction de son utilisation (carburant, usage industriel et commercial, chauffage). Dans la pratique, les accises dépassent souvent de beaucoup les valeurs minimales communautaires, non réévaluées depuis 1992, et s'avèrent très différentes d'un pays à l'autre.

Ces directives rendent obligatoires plusieurs exonérations de taxes³⁵ et permettent aussi aux Etats membres de bénéficier d'exonérations ou de réductions de droits d'accises complémentaires spécifiques soit sous contrôle fiscal soit suite à une demande introduite auprès de la Commission, et sur proposition de celle-ci, après autorisation unanime par le Conseil.

La raison de l'introduction de ces dérogations est souvent la crainte de voir la compétitivité de certains secteurs économiques diminuer lorsque des réformes fiscales ambitieuses sont

³⁰ COM(1997) 599 du 26.11.1997.

³¹ COM(2001) 69 du 16.2.2001.

³² COM(2001) 264 du 15.5.2001.

³³ COM(2000) 769 du 29.11.2000.

³⁴ JO L 316 du 31.10.1992, p. 19, directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/74/CE (JO L 365 du 31.12.1994, p. 46).

³⁵ par exemple en faveur des carburants utilisés pour la navigation aérienne commerciale.

adoptées au niveau national, prévoyant des augmentations de taxes à des fins environnementales.

Toutefois, d'autres motivations pour ces dérogations existent aussi, en particulier pour faciliter l'introduction de carburants ou combustibles plus respectueux de l'environnement. Ainsi, des différenciations d'accises permettent un développement plus rapide de la part de marché des carburants à faible teneur en soufre. La fiscalité d'incitation, par les possibilités de différenciation qu'elle offre entre les produits en fonction de catégories environnementales, s'avère un outil efficace pour l'orientation des opérateurs économiques (entreprises et consommateurs) vers des produits qui favorisent le développement durable.

Enfin, des dérogations visent aussi à développer les transports en commun, notamment urbains, en autorisant des exonérations ou des réductions de taxes applicables aux carburants consommés par les transports publics locaux de passagers.

Traitement fiscal des biocarburants

La directive 92/81/CEE conduit notamment à ce que les biocarburants intégrés dans un carburant ou un combustible sont taxés en fonction du produit et de l'usage finaux. Par exemple, l'éthanol, qui n'est pas une huile minérale au sens de la directive 92/81/CEE, devient, une fois incorporé à l'essence, un carburant soumis au taux d'accise sur l'essence en vigueur dans l'État membre concerné.

Deux possibilités sont prévues par la directive 92/81/CEE pour permettre la mise en œuvre par les États membres de mesures de réduction ou d'exonération d'accises en faveur des biocarburants.

En premier lieu, l'article 8 paragraphe 2 alinéa d de cette directive dispose que « sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer des exonérations ou réductions totales ou partielles du taux de l'accise aux huiles minérales utilisées sous contrôle fiscal: ... dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants, notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables ».

En second lieu, l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE stipule que « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques ».

En septembre 2000, le Tribunal de Première Instance³⁶ a annulé la décision de la Commission d'avril 1997 établissant la compatibilité des aides d'État³⁷ constituées en France par les réductions d'accises en faveur de l'éthyl-tertio-butyl-éther (ETBE) parce que le fondement juridique de la dérogation fiscale, en l'espèce l'article 8 paragraphe 2 alinéa d de la directive 92/81/CEE, n'était pas pertinent puisque la filière française de production d'ETBE aurait dépassé le stade de projet pilote.

Jusqu'à cet arrêt du TPI, les États membres qui octroient des réductions ou exonérations de taxe en faveur des biocarburants n'avaient utilisé que la possibilité offerte par l'article 8 paragraphe 2 alinéa d de la directive 92/81/CEE. Depuis lors, conformément à l'article 8,

³⁶ Arrêt du TPI du 27.9.2000, affaire T-184/97, BP Chemicals/Commission.

³⁷ Décision du 9.4.1997, SG (97) D/3266.

paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE, les autorités françaises, italiennes et britanniques ont fait part à la Commission de leur demande de dérogation pour appliquer des réductions d'accises en faveur de biocarburants.

3. OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE LA PROPOSITION DE DIRECTIVE

Dans le cadre des engagements en matière de réduction des gaz à effet de serre, le développement des énergies renouvelables, en particulier des biocarburants, est une priorité politique claire pour l'Union. Par ailleurs, la sécurisation de l'approvisionnement énergétique de l'Union revêt de plus en plus d'importance.

La fiscalité d'incitation constitue un outil efficace au service des politiques environnementales et de l'énergie. Les taxes représentent une proportion significative du prix de vente des produits énergétiques, notamment des carburants et des combustibles.

Une différenciation adéquate des taux d'accises permettrait le développement des filières biocarburants en atténuant le surcoût de production de ces produits vis-à-vis des carburants et combustibles fossiles. Dans une fourchette de prix du baril de pétrole brut oscillant entre 25 et 30 USD, le surcoût actuel de production de biodiesel pur, non mélangé avec un carburant fossile, s'établit à environ 0,25 – 0,30 Euro par litre par rapport au gazole fossile³⁸.

L'efficacité de l'outil fiscal est souvent renforcée lorsque les mesures de (dé)taxation s'intègrent dans un dispositif cohérent alliant notamment des mesures techniques, réglementaires et économiques. C'est le cas ici puisque deux propositions de directive sont établies de manière conjointe, l'une visant à l'incorporation obligatoire de biocarburant dans les carburants vendus et l'autre octroyant aux Etats membres un instrument économique flexible qui facilitera la mise en œuvre de la première proposition, voire un dépassement des objectifs de celle-ci.

La nécessité d'adopter un cadre juridique simple et transparent pour la mise en œuvre de réductions d'accises pour les biocarburants a déjà été reconnue en 1992 avec la proposition de directive concernant le taux d'accises applicable aux carburants pour moteur d'origine agricole³⁹ puis en 1997 dans la proposition de directive du Conseil relative à la restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétique⁴⁰, qui dans son article 14, paragraphe 1, alinéas b et c (biomasse et déchets), prévoit pour les Etats membres la possibilité de réduction et/ou d'exonération d'accises pour les biocarburants. Malheureusement, la proposition de 1992 n'a pas été adoptée par le Conseil⁴¹ et la proposition de 1997 est toujours sur la table du Conseil⁴².

La définition des biocarburants contenue dans la proposition de 1997 reste pertinente aujourd'hui sous réserve de rajouter l'eau, utilisée par exemple avec certains carburants et additifs (« aquazole »).

³⁸ JO C , , p. .

³⁹ Proposition du 19.2.1992 (COM (1992) 36, publiée au JO C/92/73, p.6), modifiée le 1.7.1994 (COM (1994) 147, publiée au JO C/94/209, p.9). Cette proposition est souvent appelée « proposition Scrivener ».

⁴⁰ COM(1997) 30 du 12.3.1997.

⁴¹ La proposition a été retirée par la Commission en 1999.

⁴² La présente proposition de directive n'affecte d'ailleurs pas la proposition de 1997.

Au delà des programmes d'incitation fiscale déjà menés par certains pays au profit de biocarburants, un examen approfondi des budgets récents des Etats membres ainsi que les discussions en cours dans de nombreux Parlements nationaux indiquent avec netteté un approfondissement de l'intérêt pour le développement de filières biocarburants.

Les projets sont de natures diverses quant aux produits concernés mais intègrent en général des éléments fiscaux d'accompagnement, notamment des réductions d'accises.

Ainsi, confrontée à la perspective de voir se multiplier les demandes individuelles de réduction ou d'exonération d'accises par les Etats membres au titre de l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE, la Commission estime qu'il est dans l'intérêt communautaire de créer un cadre législatif, sur la base de l'article 93 du Traité, qui assure aux opérateurs économiques et aux Etats membres la sécurité juridique indispensable en vue d'assurer le développement d'un véritable marché pour ces produits. Un cadre communautaire favorise un meilleur fonctionnement du marché intérieur.

La présente proposition de directive donne la possibilité aux Etats membres, sous contrôle fiscal, de réduire les accises proportionnellement au pourcentage de biocarburant incorporé dans le carburant ou le combustible final. Cette réduction proportionnelle de taxe est cohérente avec l'objectif poursuivi par la directive réglementaire puisque plus le pourcentage de biocarburant est élevé, plus la valeur de la réduction potentielle d'accises sur le produit final s'accroît.

Toutefois, notamment pour limiter les pertes de ressources budgétaires des Etats membres, le montant effectif de taxation du produit final ne pourra pas être inférieur à 50% du taux d'accise ordinaire pour le carburant correspondant. Des mesures transitoires sont prévues en faveur des biocarburants utilisés pur qui étaient totalement exonérés d'accises au 1er janvier 2001. De surcroît, si des circonstances spécifiques les rendent nécessaires au niveau national, des exonérations ou des réductions supplémentaires pourront être autorisées conformément à la procédure de l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE.

Afin de limiter les distorsions de concurrence et de maintenir un effet incitatif pour les producteurs et distributeurs de biocarburants en faveur d'une réduction des coûts de revient, la proposition demande aux États membres de créer des mécanismes de réductions d'accises modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin de s'assurer que, par exemple en cas de hausse durable des prix du pétrole brut, les diminutions de taxe ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels de production des biocarburants⁴³.

La proposition prévoit encore une réduction additionnelle facultative en faveur des biocarburants consommés par les transports publics locaux de passagers, y inclus les taxis, et par les véhicules sous la responsabilité d'une autorité publique, dans la mesure où ceux-ci sont identifiés comme sensibles et exemplaires dans la communication sur les carburants alternatifs destinés au transport.

Afin de prendre en compte l'objectif de libre circulation des marchandises dans le marché intérieur, seuls des biocarburants destinés à être utilisés comme carburant ou comme

⁴³ Par exemple, le prix de revient du biodiesel pur (ie. d'origine 100% agricole) est supérieur à celui du diesel fossile d'environ 0,35 € par litre lorsque le baril de pétrole brut coûte 20 USD mais de 0,20 € lorsque le baril de pétrole coûte 35 USD.

combustible doivent être soumis aux règles prescrites par la directive 92/12/CEE⁴⁴, relative au régime général, à la détention à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise. Des modalités d'exécution sont prévues, permettant de préciser ce qu'il convient d'entendre par un produit « destiné à être utilisé comme carburant ou combustible ».

Enfin, il convient d'assurer un suivi des dérogations, notamment en en limitant la durée.

4. CONCLUSION

Tout en répondant à un besoin, actuel, de rapprochement des régimes nationaux de taxation des biocarburants, la proposition de directive (modifiant la directive 92/81/CEE) aidera les Etats membres à créer les conditions économiques et juridiques nécessaires à l'atteinte d'objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre et de sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union européenne, tels qu'indiqués également dans la proposition de directive réglementaire fixant la part minimale des biocarburants dans les carburants vendus à partir de 2005.

La proposition de directive fiscale permet de créer des outils flexibles qui, dans le respect du principe de subsidiarité, pourront être adaptés aux contraintes budgétaires, aux conditions locales (par exemple pour les cultures agricoles) et aux choix technologiques de chaque Etat membre.

⁴⁴ JOL 76 du 23. 3. 1992, p. 1.

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 92/81/CEE en ce qui concerne la possibilité d'appliquer un taux d'accises réduit sur certaines huiles minérales qui contiennent des biocarburants et sur les biocarburants

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 93,

vu la proposition de la Commission⁴⁵,

vu l'avis du Parlement européen⁴⁶,

vu l'avis du Comité économique et social⁴⁷,

considérant ce qui suit:

- (1) L'article 6 du traité prévoit que les politiques communautaires intègrent la protection de l'environnement en vue de promouvoir le développement durable.
- (2) En tant que partie à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, approuvée par décision 94/69/CE du Conseil⁴⁸, la Communauté s'est engagée à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui préserve le système climatique de toute perturbation dangereuse.
- (3) Le Conseil dans sa résolution du 8 juin 1998⁴⁹ a soutenu la stratégie et le plan d'action communautaires en matière d'énergie renouvelable proposés par la Commission, en demandant des actions spécifiques en faveur des biocarburants, c'est-à-dire des carburants ou combustibles provenant de ressources renouvelables.
- (4) La communication « Développement durable en Europe pour un monde meilleur : une stratégie de l'Union pour le développement durable »⁵⁰ souligne le rôle significatif des carburants alternatifs, dont les biocarburants, dans la lutte contre le changement climatique et le développement des énergies propres.

⁴⁵ JO C , , p. .

⁴⁶ JO C , , p. .

⁴⁷ JO C , , p. .

⁴⁸ JO L 33 du 7.2.1994, p.11.

⁴⁹ JO C 198 du 24.6.1998, p.1.

⁵⁰ COM(2001) 264 du 15.5.2001.

- (5) Un développement des biocarburants favorise la diversité des sources d'énergie pour la Communauté et contribue donc à la sécurité de son approvisionnement énergétique à moyen et long terme.
- (6) Les prix relatifs des produits énergétiques sont des paramètres clés des politiques communautaires de protection de l'environnement, de l'énergie et des transports. Les biocarburants étant soumis à taxation en vertu de la directive 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales⁵¹, une différenciation adéquate des taux d'accises permettrait le développement des filières biocarburants en atténuant le surcoût de production de ces produits vis-à-vis des carburants et combustibles fossiles.
- (7) Il y a lieu par conséquent d'établir un cadre communautaire applicable aux réductions d'accises en faveur des biocarburants qui favorisera un meilleur fonctionnement du marché intérieur et offrira une sécurité juridique adéquate aux Etats membres et aux opérateurs économiques.
- (8) Ces mesures de différenciation fiscale doivent s'intégrer dans un dispositif cohérent alliant des mesures techniques, réglementaires et économiques. La directive 2001/77/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'usage des biocarburants dans les transports⁵² fixe notamment un pourcentage minimal obligatoire de biocarburants dans l'ensemble des carburants vendus.
- (9) Il convient de laisser aux États membres la flexibilité nécessaire pour la définition et la mise en œuvre de politiques adaptées aux contextes nationaux.
- (10) Il convient de limiter les distorsions de concurrence et de maintenir un effet incitatif pour les producteurs et distributeurs de biocarburants en faveur d'une réduction des coûts de revient, notamment par la mise en œuvre dans les Etats membres de mécanismes de réductions d'accises modulés en fonction de l'évolution des cours des matières premières.
- (11) Dans certains cas des taux d'accises réduits inférieurs aux taux minimaux prévus par la directive 92/82/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales⁵³ peuvent être admis.
- (12) Des mesures spécifiques sont nécessaires pour les transports publics locaux de passagers, y inclus les taxis, et pour les véhicules sous la responsabilité d'une autorité publique. Une période transitoire doit également être prévue pour les biocarburants utilisés pur, qui bénéficiaient au 1er janvier 2001 d'une exonération totale.
- (13) Les mesures de différenciation d'accises mises en œuvre sous contrôle fiscal peuvent être complétées par des exonérations ou des réductions supplémentaires conformément à la procédure de l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE. Avant le 1er

⁵¹ JO L 316 du 31.10.1992, p. 12, directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/74/CE (JO L 365 du 31.12.1994, p. 46).

⁵² JO L , , p. .

⁵³ JO L 316 du 31.10.1992, p. 19, directive modifiée en dernier lieu par la directive 94/74/CE (JO L 365 du 31.12.1994, p. 46).

janvier 2008, la Commission fera rapport au Conseil sur ces mesures complémentaires.

- (14) Il convient de limiter la durée des réductions des taux d'accises afin de permettre un suivi de leur application.
- (15) Un programme pluriannuel d'une durée maximale de six années répond aux besoins de planification des projets d'investissements dans les secteurs en question.
- (16) Certains biocarburants, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou comme combustible, et afin de les soumettre aux dispositions de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise⁵⁴, doivent être assimilés à des huiles minérales. Des modalités d'exécution doivent permettre de définir au niveau communautaire ce qu'il convient d'entendre par un produit destiné à être utilisé comme carburant ou comme combustible.
- (17) Les dispositions de la présente directive ne portent pas atteinte à l'application de l'article 27, paragraphe 1, points a) et b), de la directive 92/83/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques⁵⁵ en ce qui concerne l'exonération obligatoire de l'alcool dénaturé et son régime de circulation, étant donné que le présent régime de taxation doit s'appliquer uniquement aux cas spécifiques d'alcools dénaturés utilisés comme carburant ou comme additif d'un carburant selon la prescription de l'article 2, paragraphe 3, de la directive 92/81/CEE.
- (18) Les mesures nécessaires pour la mise en œuvre de la présente directive étant des mesures de portée générale au sens de l'article 2 de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission⁵⁶, il convient que ces mesures soient arrêtées selon la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de ladite décision.
- (19) Il y a lieu de prévoir, pour information, la communication par les États membres à la Commission des mesures fiscales nationales adoptées en faveur des biocarburants. Cette obligation de communication ne libère pas les États membres de l'obligation de notification prévue à l'article 88 paragraphe 3 du traité. La présente directive ne préjuge pas de l'issue d'éventuelles procédures relatives aux aides d'État qui pourraient être intentées en vertu des articles 87 et 88 du traité.
- (20) Il y a lieu de modifier la directive 92/81/CEE en conséquence,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 92/81/CEE est modifiée comme suit:

⁵⁴ JO L 76 du 23.3.1992, p. 1, directive modifiée en dernier lieu par la directive 96/99/CE du 30.12.1996 (JO L 8 du 11.1.1997, p. 12).

⁵⁵ JO L 316 du 31.10.1992 p. 21.

⁵⁶ JO L 184, 17.7.1999, p. 23.

1) A l'article 2, paragraphe 1, les points m) et n) suivants sont ajoutés:

- "m) les produits énergétiques relevant des codes NC 1507 à 1518, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou comme combustible ;
- n) les produits énergétiques du code 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou comme combustible."

2) A l'article 2 *bis*, paragraphe 1, les points f) et g) suivants sont ajoutés:

- "f) les produits énergétiques relevant des codes NC 1507 à 1518, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou comme combustible;
- g) les produits énergétiques relevant du code NC 2905 11 00, qui ne sont pas d'origine synthétique, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés comme carburant ou comme combustible."

3) L'article 2 *ter* suivant est inséré :

"Article 2 *ter*

Pour l'application de l'article 2, paragraphe 1, points m) et n) et de l'article 2 *bis*, paragraphe 1, points f) et g), ce qu'il convient d'entendre par produit destiné à être utilisé comme carburant ou comme combustible est défini selon la procédure visée à l'article 9 *bis*, paragraphe 2."

4) Le point II *bis* suivant est inséré :

"II *bis*. Réductions pour les biocarburants

Article 8 *ter*

Pendant une période allant du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2010, sans préjudice de l'article 8 *septies*, les Etats membres peuvent appliquer un taux d'accise réduit, sous contrôle fiscal, aux produits imposables visés à l'article 2 quand ils sont constitués par ou contiennent un ou plusieurs des biocarburants suivants:

- a) les produits énergétiques relevant des codes NC 1507 à 1518, 4401 et 4402;
- b) les produits énergétiques relevant des codes 2207 20 00 et 2905 11 00 qui ne sont pas d'origine synthétique ;
- c) les produits énergétiques issus de la biomasse;
- d) l'eau (codes NC 2201 et 2851 00 10).

On entend par «biomasse» la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus provenant de l'agriculture (comprenant les substances végétales et animales), de la

sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux⁵⁷.

Article 8 *quater*

1. La réduction de droits d'accises qui résulte de l'application du taux réduit prévu à l'article 8 *ter* ne peut pas être supérieure au montant de l'accise qui serait dû sur le volume des biocarburants présent dans les produits qui peuvent bénéficier de ladite réduction.
2. Les niveaux de taxation que les États membres appliquent aux produits constitués par ou qui contiennent des biocarburants visés à l'article 8 *ter* peuvent être inférieurs aux niveaux minimaux prévus par la directive 92/82/CEE.

Toutefois, lorsque ces produits sont destinés à être utilisés, mis en vente ou utilisés comme carburant, leur niveau de taxation ne peut pas être inférieur à 50% du montant de l'accise normale appliquée par l'Etat membre sur les carburants correspondants.

On entend par «niveau de taxation» le montant total d'impôts indirects (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée) perçu, calculé directement ou indirectement sur la quantité de produit consommée.

3. Les Etats membres qui, au 1er janvier 2001, exonéraient totalement des produits constitués uniquement par des biocarburants peuvent continuer à les exonérer totalement jusqu'au 31 décembre 2003.

Article 8 *quinquies*

1. Les produits constitués par ou qui contiennent des biocarburants visés à l'article 8 *ter*, consommés par les transports publics locaux de passagers, y inclus les taxis, et par les véhicules sous la responsabilité d'une autorité publique peuvent bénéficier, sous contrôle fiscal, d'une réduction supplémentaire d'une valeur équivalente à la réduction prévue à l'article 8 *ter*.
2. La limitation prévue à l'article 8 *quater*, paragraphe 2, deuxième alinéa ne s'applique pas dans le cas prévu au paragraphe 1.

Article 8 *sexties*

Les réductions d'accises mises en œuvre par les Etats membres sont modulées en fonction de l'évolution des cours des matières premières, afin que lesdites réductions ne conduisent pas à une surcompensation des coûts additionnels liés à la production de biocarburants, en cas de hausse durable des prix du pétrole brut.

⁵⁷ Directive du Parlement européen et du Conseil 2001/77/CE du 27.9.2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité (non encore publiée au JO).

La modulation est dépendante des variations des cours du pétrole brut durant les douze mois précédents. Les variations de cours sont évaluées en utilisant le cours moyen mensuel du pétrole dénommé « brent daté ».

Article 8 septies

1. La réduction prévue à l'article 8 ter peut être octroyée dans le cadre d'un programme pluriannuel, au moyen d'une autorisation délivrée par une autorité administrative à un opérateur économique pour plus d'une année civile. La période d'exercice de la réduction ainsi autorisée ne peut pas dépasser six années consécutives. Cette période est éventuellement renouvelable.
2. Dans le cadre d'un programme pluriannuel ayant fait l'objet d'une autorisation délivrée par une autorité administrative avant le 31 décembre 2010, les Etats membres peuvent appliquer la réduction prévue à l'article 8 ter au delà du 31 décembre 2010, jusqu'au terme du programme pluriannuel, sans possibilité de renouvellement.

Article 8 octies

Les Etats membres communiquent à la Commission avant le 1er janvier 2003, puis tous les douze mois, la liste des réductions d'accises appliquées conformément au présent point II bis.

Article 8 nonies

Avant le 1er janvier 2008, la Commission fait rapport au Conseil sur les aspects fiscaux, économiques, agricoles, énergétiques, industriels et environnementaux des réductions accordées conformément au présent point II bis. Les exonérations et réductions complémentaires octroyées en faveur des biocarburants conformément à la procédure de l'article 8 paragraphe 4 de la directive 92/81/CEE feront aussi l'objet d'un rapport. La Commission présente, le cas échéant, des propositions quant à leur suppression, leur modification ou leur extension."

5) Le point IV est modifié comme suit:

a) L'intitulé est remplacé par le texte suivant:

"Dispositions générales et finales";

b) L'article 9 bis suivant est inséré:

"Article 9bis

1. La Commission est assistée par le comité des accises institué par la directive 92/12/CEE.
2. Dans le cas où il est fait référence au présent paragraphe, la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de la décision 1999/468/CE s'applique, dans le respect des dispositions de l'article 7 de celle-ci.

La période prévue à l'article 5, paragraphe 6 de la décision 1999/468/CE est fixée à trois mois. »

Article 2

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

Article 3

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*