

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 4.12.2008
COM(2008) 812 final

2008/0229 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, lors du ravitaillement
en carburant des voitures particulières dans les stations-service**

{SEC(2008) 2937}

{SEC(2008) 2938}

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. Contexte général

La présente proposition législative a pour objet la récupération des vapeurs d'essence (Petrol Vapour Recovery - PVR) libérées dans l'atmosphère lors du ravitaillement en carburant des voitures particulières dans les stations-service («phase II de la récupération des vapeurs d'essence» ou «PVR – phase II»). Les émissions de composés organiques volatils présents dans l'essence compromettent la qualité de l'air aux niveaux local et régional (benzène et ozone), pour laquelle des normes et des objectifs de qualité ont été définis à l'échelon communautaire. L'ozone au sol est un polluant transfrontière, qui occupe par ailleurs le troisième rang parmi les gaz à effet de serre. Le benzène est un cancérogène avéré pour l'homme.

L'élaboration de la proposition fait suite aux engagements pris par le Collège dans:

- la stratégie thématique sur la pollution atmosphérique¹;
- la proposition de la Commission modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel², qui vise à favoriser l'utilisation des biocarburants et du bioéthanol, notamment par un assouplissement des exigences en matière de pression de vapeur applicables à l'essence. Reconnaissant que cette mesure risquait d'entraîner une augmentation des émissions de composés organiques volatils, la Commission a annoncé son intention de proposer la phase II de la récupération des vapeurs d'essence pour compenser cette augmentation;
- une déclaration qui accompagnait une nouvelle directive sur la qualité de l'air ambiant³, dans laquelle la Commission reconnaissait qu'il importait de s'attaquer au problème de la pollution atmosphérique à la source pour atteindre les objectifs fixés en matière de qualité de l'air, et qui proposait plusieurs nouvelles mesures de réduction à la source, dont la phase II de la récupération des vapeurs d'essence.

1.2. Dispositions en vigueur dans le domaine de la proposition

La directive 94/63/CE concerne la récupération des vapeurs d'essence libérées dans l'atmosphère lors du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service («phase I de la récupération des vapeurs d'essence»). Les vapeurs d'essence qui sont générées lorsque les stations-service reçoivent de nouvelles livraisons sont renvoyées vers le camion-citerne ou le réservoir mobile, puis vers le terminal en vue d'une distribution ultérieure.

¹ Point 4.2.1.2, page 9 du document COM(2005) 446 du 21 septembre 2005.

² Partie 3, point 4, pages 8 & 9 du document COM(2007) 18 du 31 janvier 2007.

³ Directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe, JO L 152 du 11.6.2008, p. 1-43.

1.3. Cohérence avec les autres politiques et les objectifs de l'Union

La proposition est conforme aux politiques de la Communauté en matière de qualité de l'air et au sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, qui préconise la réalisation progressive de niveaux de qualité de l'air exempts d'incidences négatives et de risques notables en termes de santé humaine et d'environnement. Elle est également compatible avec les trois piliers de la stratégie de Lisbonne, puisqu'elle stimulera la demande et la mise au point des technologies nécessaires aux fins de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence.

2. CONSULTATION DES PARTIES INTERESSEES

2.1. Consultation des parties intéressées

2.1.1. Méthodes de consultation utilisées, principaux secteurs visés et profil général des répondants

Les principales parties intéressées, notamment les associations de l'industrie pétrolière, les fabricants d'équipements PVR - phase II, les ONG des secteurs de l'environnement et du transport, les exploitants de stations-service indépendantes et les organisations du secteur automobile, ont été consultées directement. Par ailleurs, des questions destinées au public ont été publiées sur l'internet.

2.1.2. Synthèse des réponses reçues et de la façon dont elles ont été prises en compte

Les réponses ont porté aussi bien sur les impacts des vapeurs d'essence sur la santé que sur l'efficacité des équipements de la phase II, les avantages des dispositifs de surveillance automatique et le rapport coût-efficacité des diverses options envisageables pour l'installation d'équipements PVR – phase II. Ces réponses ont été directement prises en compte lors de l'élaboration des principaux éléments de la proposition en annexe, notamment en ce qui concerne les stations-service situées en dessous de locaux d'habitation, la fixation d'une valeur limite plus basse pour les stations-service concernées, ainsi que la surveillance automatique du fonctionnement des équipements en service.

Une synthèse des questions et des réponses est disponible à l'adresse suivante: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

2.2. Obtention et utilisation d'expertise

2.2.1. Domaines scientifiques/d'expertise concernés

Il a été recouru aux compétences spécialisées de l'industrie pétrolière, des fabricants d'équipements PVR – phase II et des consultants chargés d'évaluer les coûts et les avantages des différentes options possibles pour les mesures prévues dans le cadre de la PVR – phase II.

2.2.2. Méthodologie utilisée

Pour calculer le coût global qu'entraînera, au fil du temps, la mise en œuvre des mesures prévues dans le cadre de la phase II de la récupération des vapeurs

d'essence, et pour quantifier la réduction des vapeurs d'essence, on a utilisé des données statistiques relatives au nombre et à la taille des stations-service ainsi que des estimations du coût des équipements de la phase II. Les coûts des dommages résultant des vapeurs d'essence libérées ont été évalués en termes monétaires à l'aide d'une fonction simple du coût moyen des dommages basée sur les effets associés à l'ozone au sol. Les impacts liés au benzène n'ont pas été quantifiés.

2.2.3. *Principales organisations/principaux experts consultés*

Associations de l'industrie pétrolière, fabricants d'équipements PRV – phase II, ONG des secteurs de l'environnement et du transport, exploitants de stations-service indépendantes et organisations du secteur automobile.

2.2.4. *Résumé des avis reçus et pris en considération*

Deux consultants différents ont été invités à conseiller la Commission en ce qui concerne les coûts et le rapport coût-efficacité des différentes options envisageables pour la phase II de la récupération des vapeurs d'essence. Les informations obtenues dans ce cadre font l'objet de deux rapports distincts, publiés respectivement en 2005 et 2008. Les auteurs du rapport de 2008 se sont également fondés sur des informations récentes concernant la mise en œuvre de la PVR – phase II dans les États membres.

2.2.5. *Moyens utilisés pour assurer la diffusion des conseils auprès du public*

Les deux rapports peuvent être consultés sur le site web de la Commission: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

2.3. **Analyse d'impact**

Dans le cadre de l'analyse d'impact, on a examiné les coûts et les avantages des options suivantes:

- 1) ne rien faire;
- 2) installer des systèmes embarqués de récupération des vapeurs lors du ravitaillement (Onboard Refuelling Vapour Recovery – ORVR) sur les voitures particulières et les véhicules utilitaires légers;
- 3) installer des équipements PVR - phase II:
 - a) dans toutes les stations-service nouvellement bâties ou ayant subi une rénovation importante et dont le débit est supérieur à 500 m³ d'essence par an;
 - b) dans toutes les stations-service nouvellement bâties ou ayant subi une rénovation importante et dont le débit dépasse les 500 m³ d'essence par an, ainsi que dans toutes les stations-service existantes de plus grande taille (c'est-à-dire dont le débit est supérieur à 3 000 m³ d'essence par an);

- c) dans les stations-service visées par l'option b) et dans celles qui sont intégrées dans des locaux d'habitation ou situées en dessous de tels locaux;
- d) dans les stations-service visées par l'option c), en prévoyant pour tous les équipements de la phase II un dispositif de surveillance automatique limitant les ventes d'essence en cas de dysfonctionnement de l'équipement.

L'évaluation détaillée des options figure dans l'analyse d'impact accompagnant la présente proposition, qui sera publiée sur le site web suivant: <http://ec.europa.eu/environment/air/transport/petrol.htm>

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

3.1. Résumé des mesures proposées

La proposition i) imposerait l'installation d'équipements de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence dans les stations-service nouvellement bâties ou rénovées dont le débit est supérieur à 500 m³ d'essence par an; ii) imposerait la mise en conformité, d'ici à 2020, des stations-service existantes dont le débit est supérieur à 3 000 m³, et iii) obligerait toutes les stations-service nouvellement bâties ou ayant subi une rénovation importante et situées en dessous de locaux d'habitation, quelle que soit la taille de ces stations-service, à mettre en place les mesures prévues dans le cadre de la phase II; (iv) n'imposerait pas l'installation de dispositifs de surveillance automatique des équipements PVR – phase II, mais autoriserait des intervalles plus longs entre les inspections pour les stations-service dotées de tels dispositifs.

Il est clair que le fait d'obliger les grandes stations-service à mettre en place les mesures prévues dans le cadre de la phase II avant 2020 impose des coûts supplémentaires. Toutefois, cette exigence permettra également de réaliser des réductions des émissions nettement plus importantes, même si le rapport coût-efficacité est légèrement moins avantageux. Les coûts restent cependant relativement modestes pour les deux options (de l'ordre de 20 à 30 millions EUR par an en 2020).

Bien qu'il soit impossible de calculer directement les coûts liés à l'installation d'équipements PVR - phase II dans toutes les stations-service situées en dessous de locaux d'habitation, il ressort du calcul indicatif réalisé que la mise en conformité programmée d'une petite station-service aurait un coût comparable au coût moyen calculé pour les autres options examinées. En revanche, dans le cas d'une mise en conformité non programmée, les coûts sont nettement plus élevés et ne justifient pas la fixation d'une échéance. Il est toutefois probable que, dans les dix ans suivant l'adoption d'une nouvelle directive concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, plus de deux tiers des stations-service concernées auraient en tout état de cause fait l'objet d'une rénovation programmée. En outre, la proposition tiendrait pleinement compte du fait que les stations-service situées en dessous de locaux d'habitation, quelle que soit leur taille, sont déjà tenues d'installer des équipements PVR – phase I.

La mise en place de dispositifs de surveillance automatique permettrait sans nul doute de garantir la concrétisation des effets positifs attendus, mais des incertitudes subsistent quant au coût de ces systèmes et à l'existence d'autres systèmes, plus simples et moins coûteux, susceptibles de donner les mêmes résultats. Cette conclusion a été confirmée par les résultats du rapport ENTEC, lequel prévoit une détérioration du rapport coût-efficacité de 50 % si l'installation de dispositifs de surveillance automatique est rendue obligatoire⁴. Toutefois, les inspections périodiques pourraient alors devenir moins fréquentes, ce qui entraînerait des économies pour les stations-service dans lesquelles de tels dispositifs ont été installés.

3.2. Base juridique

La proposition ayant clairement trait à l'environnement, l'article 175 est la base juridique appropriée.

3.3. Principe de subsidiarité

Le principe de subsidiarité s'applique, dans la mesure où la proposition ne relève pas de la compétence exclusive de la Communauté. Les objectifs de la proposition ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les seuls États membres pour les raisons exposées ci-après:

- l'ozone troposphérique est un polluant atmosphérique transfrontière dont la formation dans l'atmosphère est liée aux émissions de composés organiques volatils (comme les vapeurs de pétrole) et d'oxydes d'azote, qui sont des précurseurs de l'ozone. Les émissions de vapeurs d'essence se produisant dans un pays peuvent entraîner des problèmes de qualité de l'air dans les pays voisins. Une action cohérente de tous les États membres est dès lors nécessaire pour lutter contre l'ozone au sol.
- La directive concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel vendus dans l'UE a pour base juridique l'article 95 du traité et s'applique uniformément dans toute l'UE. La Commission a proposé d'assouplir les exigences en matière de pression de vapeur applicables à l'essence afin de favoriser l'utilisation du bioéthanol. Cet assouplissement risque cependant d'entraîner une augmentation des émissions de composés organiques volatils, y compris dans les pays qui mettent déjà en œuvre les mesures prévues dans le cadre de la phase II de la PVR. Une action communautaire est donc nécessaire pour éviter cette augmentation potentielle des émissions de COV.

3.4. Principe de proportionnalité

La proposition n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir réduire les émissions de vapeurs d'essence lors des opérations de ravitaillement en carburant. Seuls les paramètres techniques minimaux sont spécifiés; les États membres peuvent choisir librement les technologies et les moyens qu'ils utiliseront.

⁴ Tableau 6.24, p. 55 du rapport élaboré par ENTEC pour le compte de la Commission (mai 2005).

3.5. Choix des instruments

Une proposition de directive est la solution la plus appropriée. Il existe plusieurs options technologiques pour mettre en œuvre la phase II de la récupération des vapeurs d'essence dans la pratique. En outre, bon nombre d'États membres ont d'ores et déjà mis en place une législation nationale concernant la phase II de la PVR. S'il est inutile de modifier l'approche adoptée par ces États membres, une révision des valeurs numériques fixées pour un ou plusieurs paramètres techniques pourrait cependant se révéler nécessaire. Le choix d'une directive laisserait aux États membres une marge de manœuvre maximale quant aux modalités de mise en œuvre de la proposition, tout en leur permettant d'imposer, le cas échéant, des contrôles plus stricts pour faire face à des problèmes de qualité de l'air.

4. INCIDENCE BUDGETAIRE

La proposition n'a pas d'incidence sur le budget communautaire.

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

concernant la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, lors du ravitaillement en carburant des voitures particulières dans les stations-service

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 Commission⁵,

vu l'avis du Comité économique et social européen⁶,

vu l'avis du Comité des régions⁷,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité⁸,

considérant ce qui suit:

- (1) La décision n° 1600/2002/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 2002 établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement⁹ a relevé la nécessité de ramener la pollution atmosphérique à des niveaux permettant de réduire au minimum les effets néfastes sur la santé humaine et l'environnement.
- (2) La directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe¹⁰ définit des objectifs de qualité de l'air pour l'ozone troposphérique et le benzène, et la directive 2001/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001¹¹ fixe des plafonds d'émission nationaux pour les composés organiques volatils qui contribuent à la formation d'ozone au sol. Les émissions de composés organiques volatils, et notamment les vapeurs d'essence, qui se produisent dans un État membre contribuent aux problèmes de qualité de l'air dans d'autres États membres.
- (3) La directive 94/63/CE du 20 décembre 1994 relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa

⁵ JO C [...] du [...], p. [...].

⁶ JO C [...] du [...], p. [...].

⁷ JO C [...] du [...], p. [...].

⁸ JO C [...] du [...], p. [...].

⁹ JO L 242 du 10.9.2002, p. 1.

¹⁰ JO L 152 du 11.6.2008, p. 1.

¹¹ JO L 309 du 27.11.2001, p. 22.

distribution des terminaux aux stations-service¹² (phase I de la récupération des vapeurs d'essence) a pour objet la récupération des vapeurs d'essence dégagées lors des opérations de stockage et de distribution de l'essence entre les terminaux pétroliers et les stations-service.

- (4) Des vapeurs d'essence sont également libérées lors du ravitaillement en carburant des voitures particulières dans les stations-service; il convient que ces vapeurs soient récupérées suivant des modalités conformes aux dispositions de la directive 94/63/CE.
- (5) Les stations-service existantes peuvent être amenées à adapter leurs infrastructures et il est préférable, dans un souci de réduction des coûts, d'installer les équipements de récupération des vapeurs à l'occasion de rénovations importantes; il convient toutefois que les stations-service existantes de plus grande taille, qui ont une meilleure capacité d'adaptation, installent des équipements de récupération des vapeurs plus rapidement dans la mesure où elles contribuent davantage aux émissions. Étant donné que, dans le cas des stations-service nouvellement bâties, les équipements de récupération des vapeurs d'essence peuvent être intégrés lors de la conception et de la construction, ces stations-service sont en mesure d'installer immédiatement ces équipements.
- (6) Il est opportun de fixer un niveau minimal uniforme de récupération des vapeurs d'essence afin de maximaliser les effets positifs sur l'environnement et de faciliter le commerce des équipements de récupération des vapeurs d'essence.
- (7) Il convient de soumettre tous les équipements installés de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence à des inspections périodiques, afin de garantir que ces équipements permettent d'obtenir des réductions effectives des émissions.
- (8) Il convient que les États membres fixent des règles relatives aux sanctions applicables en cas d'infractions à la présente directive et veillent à leur exécution. Ces sanctions devraient être effectives, proportionnées et dissuasives.
- (9) La pollution atmosphérique étant un phénomène transfrontière, les objectifs de l'action proposée, à savoir réduire les émissions de vapeurs d'essence dans l'atmosphère, ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres, mais peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire. La Communauté peut dès lors arrêter des mesures, conformément au principe de subsidiarité consacré par l'article 5 du traité. Conformément au principe de proportionnalité énoncé dans ce même article, la présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

Objet

La présente directive établit des mesures visant à réduire la quantité de vapeurs d'essence libérées dans l'atmosphère lors du ravitaillement en carburant des véhicules à moteur dans les stations-service.

¹² JO L 365 du 31.12.1994, p. 24.

Article 2

Définitions

Au sens de la présente directive, on entend par:

1. «essence», l'essence telle qu'elle est définie à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil¹³;
2. «vapeur d'essence», tout composé gazeux s'évaporant de l'essence;
3. «station-service», une station-service telle que définie à l'article 2, point f), de la directive 94/63/CE;
4. «station-service existante», une station-service construite avant la date visée au deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, ou pour laquelle un permis d'urbanisme, un permis de construire ou une licence d'exploitation spécifique a été accordé avant cette date;
5. «station-service nouvellement bâtie», une station-service construite après la date visée au deuxième alinéa de l'article 7, paragraphe 1, ou pour laquelle un permis d'urbanisme, un permis de construire ou une licence d'exploitation spécifique a été accordé avant cette date;
6. «système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence», les équipements qui sont conçus pour récupérer les vapeurs d'essence s'échappant du réservoir d'un véhicule à moteur lors du ravitaillement en carburant dans une station-service, et qui transfèrent ces vapeurs d'essence vers un réservoir de stockage souterrain aménagé sur le site de la station-service ou les renvoient vers le distributeur d'essence en vue d'une remise en vente;
7. «efficacité du captage des hydrocarbures», la fraction des vapeurs d'essence captée par le système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, exprimée en pourcentage de la quantité de vapeurs d'essence qui aurait été libérée dans l'atmosphère en l'absence d'un tel système;
8. «rapport vapeur/essence», le rapport entre le volume, à la pression atmosphérique, des vapeurs d'essence transitant par le système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence et le volume d'essence distribué;
9. «débit», la quantité annuelle totale d'essence déchargée dans une station-service à partir de réservoirs mobiles.

Article 3

Stations-service

¹³ JO L 350 du 28.12.1998, p. 58.

1. Les États membres veillent à ce que toute station-service nouvellement bâtie soit équipée d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence si son débit effectif ou prévu est supérieur à 500 m³ par an. Toutefois, toutes les stations-service nouvellement bâties qui sont intégrées dans un bâtiment utilisé comme lieu permanent d'habitation ou de travail sont équipées d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, quel que soit leur débit effectif ou prévu.
2. Les États membres veillent à ce que toute station-service existante dont le débit est supérieur à 500 m³ par an faisant l'objet d'une rénovation importante soit équipée d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence à l'occasion de cette rénovation.
3. Les États membres veillent à ce que toute station-service existante dont le débit est supérieur à 3 000 m³ par an soit équipée d'un système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence pour le 31 décembre 2020 au plus tard.

Article 4

Niveau minimal autorisé de récupération des vapeurs d'essence

1. Les États membres veillent à ce que l'efficacité du captage des hydrocarbures des systèmes de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence soit au moins égale à 85 %.
2. Pour les systèmes de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence dans lesquels les vapeurs d'essence récupérées sont transférées dans un réservoir de stockage souterrain aménagé sur le site de la station-service, le rapport vapeur/essence est supérieur ou égal à 0,95, mais inférieur ou égal à 1,05.

Article 5

Inspection périodique et conformité

1. Les États membres veillent à ce que l'efficacité du captage des hydrocarbures soit testée au moins une fois par an.
2. Lorsqu'un dispositif de surveillance automatique a été installé, les États membres veillent à ce que l'efficacité du captage des hydrocarbures soit testée au moins une fois tous les trois ans. Le dispositif de surveillance automatique détecte automatiquement les dysfonctionnements du système de la phase II de la récupération des vapeurs d'essence, ainsi que ses propres défaillances, les signale à l'exploitant de la station-service et interrompt automatiquement l'écoulement de l'essence du distributeur défectueux s'il n'est pas remédié à la situation dans les 7 jours.

Article 6

Sanctions

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard à la date mentionnée à l'article 7, paragraphe 1, premier alinéa, et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

Article 7

Transposition

1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard [le 30 juin 2012], les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions ainsi qu'un tableau de correspondance entre ces dispositions et la présente directive.

Les États membres appliquent ces dispositions à partir du [1^{er} juillet 2012].

Lorsque les États 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 États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 8

Entrée en vigueur

La présente directive entre en vigueur le jour de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 9

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le [...]

Par le Parlement européen
Le président
[...]

Par le Conseil
Le président
[...]