

Avis sur la proposition de directive du Conseil relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage du pétrole et de sa distribution aux stations services (dite directive « Etape 1 »)⁽¹⁾

(93/C 73/03)

Le 18 août 1992, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 100 A du Traité instituant la Communauté économique européenne, de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section de l'environnement, de la santé publique et de la consommation, chargée de préparer les travaux en la matière, a élaboré son avis le 5 janvier 1993 (Rapporteur: M. Gafó Fernandez).

Lors de sa 302^e session plénière, séance du 27 janvier 1993, le Comité économique et social, a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

1.1. La directive à l'examen vise l'atténuation des effets négatifs sur l'atmosphère et sur la santé humaine résultant des émissions de composés organiques volatils (COV) provenant des hydrocarbures.

1.2. Cette directive vise en particulier une réduction importante des émissions précitées lors de la phase de stockage et de distribution des carburants (dite « étape I »). La Commission a l'intention de la compléter par une autre directive, dite « étape II », qui couvrira les émissions dégagées dans les stations-services lors du ravitaillement des véhicules.

1.3. Selon les données de la Commission, les étapes I et II ne sont responsables respectivement que de 5 et 2 % du total des émissions de COV dans la Communauté.

1.4. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'agir sur ces émissions. En premier lieu, parce que la Commission a déjà établi des normes pour les autres sources de ce type de rejet, par exemple, les émissions provenant des gaz d'échappement des véhicules à moteur qui représentent 35 % du total, et en fixera d'autres prochainement concernant les solvants qui représentent 40 % de ce total. La deuxième raison tient au fait que ces émissions sont concentrées dans certaines zones urbaines et à la nécessité de protéger les travailleurs de ce secteur.

2. Observations générales

2.1. Le Comité approuve les objectifs généraux et les grandes lignes d'action prévus dans la directive à l'examen, qui vise à réglementer la dénommée « Etape I » en matière d'émissions de COV. Il invite néanmoins instamment la Commission à présenter dès que possible sa proposition relative à l'« Etape II ».

2.2. Le Comité accueille également favorablement la prudence, en termes de coûts/bénéfices, de la plupart des mesures proposées, qui reflètent la sensibilisation accrue de la Commission à une optimisation des ressources économiques limitées afin d'accorder la priorité aux actions de protection de l'environnement dans les zones où cela s'avère le plus urgent.

2.3. Le Comité souhaite néanmoins souligner certains aspects qui, selon lui, pourraient être améliorés, ou qui requièrent une analyse plus approfondie.

2.4. Il s'agit en premier lieu de la base juridique de la proposition de directive. De l'avis du Comité, le choix de l'article 100 A est opportun dans la mesure où il reflète la prudence croissante de la Commission, qui tient à l'approbation du principe de subsidiarité dans le Traité de Maastricht. Le choix de cette base juridique signifie que cette directive a pour objet l'harmonisation en ce qui concerne un aspect environnemental qui a des implications pour le Marché intérieur, par la fixation d'un niveau minimal de protection pour tous les États membres.

2.5. Toutefois, en prévoyant à l'article 4 de la proposition à l'examen, la possibilité pour les États membres d'établir des mesures plus strictes dans certaines zones géographiques pour les opérations de chargement et de déchargement dans les terminaux, on ouvre la voie à une éventuelle désharmonisation qui peut avoir une incidence sur la libre prestation de services, notamment dans le domaine des transports terrestres, mais également fluviaux et maritimes, conduisant ainsi à une fragmentation du marché.

2.6. En conséquence, le Comité considère que la Commission, outre l'enregistrement de la notification de l'État membre et des motifs qui l'ont conduit à introduire ces mesures, doit également procéder à une évaluation de la proportionnalité de celles-ci avec les objectifs à atteindre, ainsi qu'à une analyse et à une estimation de l'impact de leurs éventuels effets, qui

⁽¹⁾ JO n° C 227 du 3. 9. 1992, p. 3.

pourraient aller à l'encontre du Marché intérieur, comme stipulé au paragraphe 4 de l'article 100 A. Par ailleurs, il y a lieu de parvenir à un niveau de protection élevé en fonction des techniques disponibles, afin de protéger l'environnement et la santé des travailleurs.

2.7. Aussi, en ce qui concerne la base juridique de la proposition, le Comité émet à juste titre quelques doutes quant à savoir si les prévisions fiscales figurant à l'article 10 ont bien leur place dans une directive basée sur l'article 100 A du Traité. Bien que le Comité souscrive totalement à l'inclusion de la mesure proposée dans cet article qui vise à éviter la double imposition, et qu'il juge opportune, il n'en souhaite pas moins attirer l'attention sur cette question.

2.8. Le Comité approuve les valeurs cibles fixées à titre de grandeurs de références dans la directive, en ce qui concerne tant le pourcentage de pertes par évaporation maximale du pétrole que, plus particulièrement, les valeurs cibles d'émissions figurant à l'annexe II pour les unités de récupération des vapeurs, qui pourront être atteintes, selon les avis recueillis par le Comité, au moyen d'unités de récupération à un étage faisant appel à une technologie très diversifiée et largement diffusée. Ces unités optimiseront l'utilisation rationnelle de l'énergie en tenant compte de ses implications en matière d'environnement, pour ce qui est notamment des émissions de CO₂.

2.9. Le Comité est conscient qu'il existe en Allemagne pour les unités de récupération des vapeurs dans les grands terminaux de stockage des limites d'émissions plus strictes que celles proposées par la Commission dans la directive à l'examen. Aussi invite-t-il vivement la Commission à procéder à une analyse approfondie coût/efficacité de ces valeurs, ainsi qu'à proposer des mesures permettant de concilier la législation en vigueur dans ce pays avec les exigences du Marché intérieur.

2.10. Les longs délais prévus dans la directive pour l'adaptation de la totalité des installations et des moyens mobiles ont été examinés par le Comité. Toutefois, après avoir entendu les explications de la Commission et des experts selon lesquels plus de 90 % des émissions de carburants se concentrent dans ces installations fixes et mobiles pour lesquelles on prévoit un délai d'adaptation de 3 ans, le Comité estime que les délais plus longs accordés pour les autres installations à faible taux d'activité ne vont pas à l'encontre des objectifs finaux de la directive. Le Comité souhaite néanmoins insister sur la possibilité d'appliquer des critères plus stricts à ces installations, comme proposé dans les articles 3 et 4, si les circonstances locales particulières à chaque cas de figure l'imposent.

2.11. Cependant, pour des raisons d'ordre technique et de rentabilité, le Comité émet de sérieux doutes quant à la possibilité de satisfaire dans un délai de 3 ans

aux exigences découlant du renouvellement substantiel immédiat du parc de véhicules-citernes, opération d'entrevue qui doit toucher 80 à 90 % du parc existant dans certains États membres.

2.12. La question se pose avec d'autant plus d'évidence qu'il n'existe pas de normes européennes en matière de dispositifs de chargement de ces véhicules-citernes. Ce n'est qu'à partir de la publication de cette norme, que le Comité estime urgent d'établir, que l'on pourra vraiment entreprendre la modification ou le renouvellement du parc actuel.

2.13. Un autre aspect qui, de l'avis du Comité, ne saurait être négligé, est celui de la sécurité, tant des travailleurs de ces industries que de la population civile elle-même. Bien que dans la directive des sauvegardes appropriées soient prévues, le Comité estime qu'il y a lieu de mentionner explicitement le lien étroit existant entre cette directive et les normes internationales de stockage de produits inflammables et la réglementation qui régit le transport de marchandises dangereuses par route et par rail.

2.14. Pour ces mêmes raisons de sécurité, le Comité est d'avis qu'il conviendrait, compte tenu des délais nécessaires à l'adaptation des installations de chargement sur les bateaux et les péniches, d'examiner la possibilité de leur accorder un délai d'adaptation plus long. A cet effet, il pourrait s'avérer opportun de rendre les délais d'application de la directive aux bateaux assurant le trafic maritime compatibles avec la signature d'un accord international en la matière au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI).

2.15. Le Comité approuve la procédure de mise à jour de la directive par le biais de la modification des annexes techniques, comme prévu aux articles 7 et 8.

2.16. Pour autant, étant donné que ces annexes feront l'objet d'un examen conformément à la procédure de l'organe consultatif visé à l'article 8, le Comité considère que l'adoption de nouvelles mesures devrait intervenir non sur la base d'une simple consultation de cet organe, mais à l'issue d'une procédure d'approbation officielle analogue à celle de cette directive.

2.17. Enfin, en ce qui concerne les annexes techniques, les grandeurs de référence des émissions étant fixées de manière précise et ayant une portée générale, on pourrait autoriser, en particulier dans le cas de l'annexe I, un assouplissement des conditions particulières à chaque exigence technique chaque fois que cela n'empêche pas d'atteindre la valeur-cible finale globale.

3. Observations particulières

3.1. Reformuler l'article 3.1 en modifiant la dernière partie du premier alinéa comme suit :

« ne doit pas excéder la valeur cible de 0,01 m/m % du débit ».

Cette précision, qui figure dans la Communication afférente de la Commission au Conseil, est importante dès lors que les valeurs cibles de référence pourront être atteintes par l'application des critères établis à l'annexe I.

3.2. Cette observation s'applique également aux articles 4.1 et 6.1.

3.3. Article 5.1.d:

« les tests d'étanchéité doivent être réalisés dans les délais fixés par les Accords internationaux sur le transport de marchandises dangereuses par route et par rail. »

3.4. Ajouter un alinéa f) à l'article 5.1.

« f) L'établissement par les États membres de mesures différentes ou plus strictes, prévu aux articles 3.1, 4.1, et 6.1 est admissible pour autant que cela n'ait pas d'incidence sur la conception des réservoirs mobiles. »

3.5. À l'article 5.2, il y a lieu de préciser si le délai exigé pour les camions et les wagons-citernes existants sera plus court que ceux exigés pour les terminaux dans lesquels ils chargent ou s'il sera de 3 ans dans tous les cas.

Le Comité estimant que l'exigence selon laquelle la totalité du parc de véhicules-citernes doit être renouvelée dans un délai de 3 ans est trop restrictive, il propose de supprimer la référence à ces véhicules à l'article 5.2 b) et d'insérer un nouvel alinéa d) dans cet article comme suit:

« d) de la date d'application des dispositions de l'article 4 aux terminaux où sont chargés les camions ou les wagons-citernes existants. »

3.6. Dans ce même article, il conviendrait de prévoir un traitement différencié et plus progressif pour les péniches et les bateaux, en y apportant pour ce faire les modifications rédactionnelles suivantes:

— supprimer la référence aux « péniches et bateaux » des points b) et c);

— remplacer le texte actuel du point c) par: « c) de six ans après la date indiquée à l'article 11 pour la totalité des péniches ».

3.7. Insérer un paragraphe 3 à l'article 5, libellé comme suit:

« La Commission proposera, de sa propre initiative ou à la demande des États membres, l'élaboration d'une norme en la matière au sein de l'OMI, en accord avec les objectifs généraux fixés dans la directive. »

3.8. Annexe III, paragraphe 2: remplacer « charge » par « déchargement ».

Fait à Bruxelles, le 27 janvier 1993.

Le Président

du Comité économique et social

Susanne TIEMANN