

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux restrictions à la commercialisation et à l'utilisation de certains hydrocarbures aromatiques polynucléaires contenus dans les huiles de dilution et les pneumatiques (vingt-septième modification de la directive 76/769/CEE du Conseil)»

COM(2004) 98 final – 2004/0036 (COD)

(2005/C 120/07)

Le 22 mars 2004, le Conseil, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 septembre 2004 (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 412^{ème} session plénière des 27 et 28 (séance 27 octobre 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 154 voix pour, 3 voix contre et 7 abstentions.

1. Introduction

1.1 Les hydrocarbures aromatiques polynucléaires (ou polycycliques) (HAP) sont des substances d'origine naturelle qui se forment lors de la combustion non contrôlée de composés carbonés à basses températures. C'est le cas pour les incendies de forêt et les éruptions volcaniques; pour ce qui concerne les activités humaines, on peut citer la combustion de cigarettes, le chauffage des habitations, la production d'énergie et le fonctionnement des moteurs basés sur les combustibles fossiles, la cuisson d'aliments et l'incinération de déchets ainsi qu'un certain nombre de procédés industriels. Les HAP sont présents naturellement dans le pétrole brut et le charbon et, comme ils se forment facilement et sont stables, s'accumulent au cours des premiers stades du craquage et de la distillation.

1.2 Ce processus d'oxydation partielle produit un mélange de composés comportant des cycles benzéniques accolés insaturés à 5 et 6 atomes de carbone, qui peuvent se reproduire virtuellement dans toutes les directions. On a pu identifier environ 600 structures différentes; seules quelques-unes d'entre elles ont été caractérisées ou isolées pour être utilisées comme intermédiaires. Aucune n'a été produite de manière délibérée en quantité significative. La poursuite de l'oxydation aboutit à la formation de suie (c'est-à-dire de particules impures de carbone), à laquelle les HAP sont fréquemment associés.

1.3 Comme ils se présentent toujours par groupe indifférencié, il est difficile (voire, pour la même raison, inutile) de déterminer les caractéristiques individuelles des HAP. Néanmoins, comme certains se sont avérés cancérigènes pour les animaux, il paraît raisonnable de classer ces mélanges comme susceptibles de générer des cancers chez l'homme. L'étiquetage des huiles et certaines autres préparations connues pour contenir des HAP doit donc fournir des informations sur les risques en matière de santé et de sécurité et leur manipulation répondre à des critères spécifiques pour assurer la sécurité sur le lieu de travail. Les procédés susceptibles de libérer des HAP dans l'environnement doivent être, dans la mesure du possible, contrôlés voire évités.

1.4 Parmi ces procédés, on peut citer l'utilisation d'huiles de dilution dans les pneumatiques pour véhicules personnels, véhi-

cules de transport de marchandises, motocycles, voitures de course et avions. Ces huiles, qui peuvent constituer jusqu'à 28 % de la bande de roulement, lui confèrent sa propriété essentielle d'adhérence, qui n'est pas indispensable pour la carcasse. Si la bande de roulement ne réagit pas comme prévu ou ne présente pas de stabilité d'utilisation, la sécurité et les performances sont compromises, avec des conséquences évidentes pour le conducteur du véhicule.

1.5 Sur le plan technique, les huiles doivent être capables de dissoudre les gommages naturelles et synthétiques et d'autres substances utilisées dans les pneumatiques, durer longtemps et rester stables, se répartir facilement et rester incorporées dans la matrice de caoutchouc, fonctionner à différentes conditions de température et d'humidité et pouvoir être manipulées en toute sécurité, tant lors de la fabrication que de l'utilisation des pneumatiques. Elles doivent également être disponibles en grandes quantités, fabriquées selon des normes mondialement reconnues par plusieurs fabricants concurrents, à un coût inférieur à celui du caoutchouc pour limiter le coût global des pneumatiques.

1.6 Les huiles hautement aromatiques qui répondent à ces critères sont généralement fournies par les plus grands fabricants d'huile sous l'appellation d'extraits aromatiques de distillat (DAE). Le pouvoir solvant dont on a besoin est lié à l'aromaticité totale de l'huile, qui dépend elle-même d'une teneur élevée en HAP. Au fur et à mesure de l'usure de la bande de roulement du pneumatique, il paraît évident que des HAP sont libérés dans l'environnement. Cependant, l'importance de ces émissions par rapport à d'autres émissions fait l'objet de controverses. Quoi qu'il en soit, le passage à d'autres huiles est un processus déjà engagé en Europe et qui se doit d'aboutir de manière satisfaisante.

1.7 C'est un aspect particulièrement important si l'on considère que l'approvisionnement mondial en DAE commence à se restreindre, les activités de raffinage se concentrant désormais sur la production de produits totalement hydrogénés (donc moins aromatiques et à moindre pouvoir solvant) de plus grande valeur ainsi que sur les carburants et les combustibles «propres».

1.8 Étant donné que près de 300 millions de pneumatiques sont fabriqués chaque année en Europe et que le marché mondial des huiles de dilution et d'usinage pour l'industrie des pneumatiques avoisine le million de tonnes, le défi qui se pose tant aux fabricants d'huiles et de pneumatiques qu'au législateur est de taille: effectuer la transition de manière rentable tout en maintenant l'effort de sécurité et d'augmentation des performances à un coût peu élevé ou acceptable.

1.9 Jusqu'ici, il a été proposé deux formules d'huiles non cancérigènes, qui requièrent de la part des fabricants d'huile des investissements à divers niveaux et différentes reformulations pour les fabricants de pneumatiques. Il s'agit des MES (mild extraction solvate) et des TDAE (treated distillate aromatic extract) respectivement. Il est possible que d'autres huiles soient développées par d'autres fournisseurs hors d'Europe.

1.10 Dans la mesure où l'on peut en juger (sur le marché extrêmement compétitif des pneumatiques, les données détaillées ne sont pas disponibles pour le grand public), des substitutions ont déjà eu lieu, par exemple pour les pneus d'hiver ou les pneus de poids-lourds, pour lesquels la traction sur sol mouillé de la bande de roulement revêt moins d'importance. Mais de manière générale, chacun s'accorde à dire que la conversion des pneus d'été, plus performants, sans parler des pneumatiques de compétition et de pneus d'avions, prendra davantage de temps. De plus, les capacités de production installées sont très limitées pour les MES et les TDAE, facteur qui s'ajoute à la disponibilité déjà limitée de la DAE, précédemment évoquée.

1.11 Pour pouvoir apporter les changements souhaités en temps utile et en conformité avec d'autres textes de loi communautaire sur la concurrence et la santé et la sécurité, les représentants des secteurs industriels (CONCAWE, IISRP et BLIC) ont travaillé en collaboration avec la Commission et d'autres organes de réglementation afin de convenir de l'approche appropriée à adopter en matière de fabrication ainsi que du cadre réglementaire adéquat. On reste dans l'attente de tests permettant de définir les huiles qui peuvent être acceptées en Europe ainsi que de tests sur tous les pneumatiques commercialisés, qu'ils soient fabriqués dans ou hors de l'UE, permettant de démontrer que les huiles incorporées présentent une faible teneur en HAP acceptable dans le produit fini.

2. Résumé de la communication de la Commission

2.1 En juillet 2003, la Commission a proposé une restriction générale sur les métaux lourds et les HAP dans l'air ambiant. Le CESE a élaboré son avis sur cette première proposition en février 2004. La proposition à l'examen, qui date également de février 2004, vise à mettre en place un marché intérieur ainsi qu'à garantir un haut niveau de protection pour la santé humaine et l'environnement en ajoutant certains HAP à l'an-

nexe 1 de la directive 76/769/CEE. Les HAP indiqués ne font pas partie des substances chimiques produites en grandes quantités (dites HPV) et n'apparaissent sur aucune des quatre listes prioritaires pour l'évaluation des risques des substances existantes. Mais leur groupe est considéré comme faisant partie des polluants organiques persistants (POP) selon le protocole et la convention correspondants de la CEE-ONU.

2.2 Le benzo(a)pyrène (BaP, CAS No 50-32-8), un HAP classé comme substance cancérigène, mutagène et reprotoxique de catégorie 2 dans le cadre de la directive 67/548/CEE, est proposé ici comme marqueur qualitatif et quantitatif d'autres HAP.

2.3 Les huiles de dilution ne peuvent être mises sur le marché et utilisées pour la production de pneumatiques si elles contiennent plus de 1mg/kg de BaP ou plus de 10mg/kg de la somme de tous les PAH énumérés.

2.4 La Commission admet qu'il reste un certain nombre de problèmes techniques à surmonter, ce pourquoi la date de mise en application de la directive est fixée au 1^{er} janvier 2009. Les pneumatiques de compétition seront concernés à partir du 1^{er} janvier 2012 et les pneus d'aéronefs à une date future qui reste à déterminer. L'absence de méthodes de test harmonisées en ce qui concerne la teneur des PAH dans les huiles de dilution et les pneumatiques, par exemple normes CEN ou ISO, ne doit pas retarder l'entrée en vigueur de la directive.

2.5 La Commission indique qu'elle a consulté le Comité scientifique de la toxicité, de l'écotoxicité et de l'environnement (CSTEE) sur les résultats scientifiques attestant la toxicité des HAP.

2.6 Les États membres disposeront d'un délai d'un an pour promulguer les lois nécessaires à une mise en conformité avec la directive. Ce délai commencera à courir à partir de l'entrée en vigueur de la proposition, après consultation du Comité économique et social européen (CESE) en vertu de l'article 95 du traité, et suivant la procédure de codécision avec le Parlement européen.

3. Observations générales

3.1 Cette proposition, qui vient s'ajouter à d'autres contrôles sur les HAP, se fonde sur des rapports sur les effets présumés des débris de pneus sur la santé et l'environnement, l'un publié le 18 mars 2003 par le Umweltbundesamt allemand (agence fédérale pour l'environnement) et l'autre le 27 mars 2003 par l'inspection nationale suédoise des substances chimiques (KEMI). Ces rapports ont été examinés par le CSTEE et ont fait l'objet d'un avis adopté lors de sa 40^{ème} session plénière des 12 et 13 novembre 2003.

3.2 Le CSTEE a admis, pour les raisons énoncées précédemment, que les HAP, en tant que groupe, devaient être considérés comme potentiellement cancérigènes pour l'homme et que l'usure des pneumatiques entraînaient la libération d'HAP dans l'environnement. Cependant, il n'a souscrit que partiellement à l'utilisation de BaP en tant que marqueur qualitatif et quantitatif pour d'autres HAP et a largement remis en question l'impact global de cette source d'émission.

3.3 En résumé, les émissions de HAP provenant de l'usure des pneumatiques représentent moins de 2 % de l'exposition humaine totale, les sources mentionnées au paragraphe 1.1 y contribuant pour les plus de 98 % restants. Ces données sont en accord avec ce que l'OMC a répété à de multiples reprises, à savoir que les principales causes de la pollution atmosphérique et des maladies qui y sont liées, dont le cancer, sont le tabagisme, le chauffage au charbon et au bois et les préparations alimentaires. Le CSTEE a donc conclu que la limitation des HAP dans les pneumatiques n'aura pas un effet significatif sur les concentrations de ceux-ci dans l'air ambiant et les sédiments.

3.4 Par conséquent, on ne peut pas vraiment affirmer en l'espèce, comme c'est généralement le cas, que «la directive aura pour avantage d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement». Les huiles de dilution sont déjà soumises à des exigences d'étiquetage et peuvent être manipulées en toute sécurité sur le lieu de travail, conformément à la législation existante sur les substances dangereuses. La proposition n'apporte donc aucun avantage sur le lieu de travail et des avantages limités pour l'environnement.

3.5 On signalera également que la proposition, comme ce fut le cas pour la 26^{ème} modification de la directive du Conseil 76/769/CEE qui visait à limiter les concentrations du chrome VI présent naturellement dans le ciment et sur lequel le CESE a émis un avis en mars 2003, pousse dans ses limites le champ d'application de la directive, voire le dépasse. Les HAP ne sont ni fabriqués intentionnellement ni commercialisés en tant que tels. Cet état de fait est reconnu dans l'annexe, puisque celle-ci prévoit, à juste titre, des limitations sur les produits contenant des HAP, mais pas dans le titre du document, qu'il convient donc de modifier.

3.6 Dans son titre et son contenu, le document peut également être source de confusion en ce qu'il fait référence à «certains HAP» en tant que groupe spécifique significatif. Étant donné, comme le CSTEE le signale, que très peu d'HAP ont fait l'objet d'études poussées et que parmi ceux qui l'ont été, un nombre encore plus réduit se sont révélés comme peu susceptibles d'être cancérigènes, il faut en conclure que l'ensemble de ce groupe présente des risques potentiels lors d'une éventuelle exposition humaine. Les restrictions à la commercialisation et à l'utilisation de ces substances doivent donc porter sur les huiles de dilution à haute teneur en PAH utilisées pour fabriquer les pneumatiques ainsi que sur les pneus contenant ces huiles.

3.7 Étant donné ce qui précède et le fait que la proposition recoupe une proposition antérieure de la Commission sur les métaux lourds et les HAP dans l'air ambiant, il a été argué que la présente directive n'est pas nécessaire et peut être retirée. Le marché s'est fragmenté, deux produits au moins devant remplacer celui utilisé jusqu'ici. La capacité de production installée est insuffisante pour répondre à la demande. Certaines inquiétudes sont toujours présentes quant à la sécurité des formules de substitution; si les bandes de roulement des pneumatiques réalisées avec des huiles à faible teneur en HAP ne remplissent pas leurs fonctions, les victimes hypothétiques invoquées pour justifier une action à titre préventif seront bientôt remplacées par des victimes bien réelles cette fois.

3.8 Le CESE comprend ces inquiétudes, mais est fermement convaincu que la directive doit suivre son cours afin de permettre, en étroite collaboration avec les industries concernées, de réussir la transition, au niveau mondial, vers les huiles de dilution à faible teneur en HAP dans la fabrication des pneumatiques. Il est évident que ces huiles de remplacement doivent respecter les mêmes normes minimales de performance sur tous les aspects sécuritaires. La création en Europe d'un marché intérieur effectif, compétitif et fiable pour ces nouveaux produits représente donc un objectif suffisant et approprié à cet égard.

3.9 L'élément essentiel pour fixer des délais est de s'accorder sur les tests à appliquer pour déterminer les huiles qui ne peuvent pas être utilisées. L'annexe du document à l'examen suggère de déterminer la présence de chaque HAP individuellement. C'est une approche qui n'est pas adéquate lorsqu'il s'agit d'opérations de raffinage à grande échelle se produisant en continu et pour lesquelles les composants chimiques réels des divers flux spécifiques varient en fonction des huiles brutes à raffiner. D'autres tests, tels que la méthode IP 346 de l'Institute of Petroleum (qui contrôle la teneur totale en HAP en mesurant la quantité d'HAP de 3 à 7 atomes de carbone extraite par le solvant DMSO), sont déjà appliqués par les industries manufacturières d'huiles et considérés comme donnant une mesure acceptable de la carcinogénicité conformément à la directive 67/548/CEE. Des études réalisées par le CONCAWE avec l'aide des fabricants d'huile viennent corroborer l'avis du CSTEE suivant lequel de simples mesures du BaP ne donnent qu'une très faible indication sur le potentiel cancérigène global. Il est donc fortement recommandé d'avoir recours à la méthode IP 346 pour définir et tester les différentes huiles de dilution.

3.10 Dans le but de protéger l'industrie du pneumatique en Europe, et l'environnement si c'est possible, il faut disposer d'un test similaire pour les huiles utilisées dans les pneumatiques importés. Un projet de norme de l'Organisation internationale de normalisation (ISO TC 45/SC 3 N en date du 29 octobre 2003) propose pour examen et commentaire une méthode de test pour déterminer les types d'huile dans les composés caoutchoutés. Il faut que ces travaux aboutissent de manière satisfaisante avant la mise en application de la directive à l'examen.

3.11 Par conséquent, il devrait être possible de trouver une solution aux restrictions actuelles à l'approvisionnement, notamment pour les TDAE, qui nécessitent des niveaux d'investissement plus élevés que les MES. Tout cela prendra cependant du temps et l'exigence actuelle selon laquelle la transition devrait être achevée pour tous les pneumatiques tous usages d'ici au 1^{er} janvier 2009 paraît de plus en plus irréaliste. Étant donné que la proposition n'apportera probablement pas d'avantages notoires et que les coûts et risques liés à de nouvelles formules imparfaites sont considérables, le CESE propose que le délai initial soit repoussé de douze mois au 1^{er} janvier 2010. Mais même dans ce cas, de larges négociations devront avoir lieu entre les diverses parties en présence. La Commission continuera à jouer un rôle clé en encourageant ce processus dans les limites de la législation communautaire, afin qu'il puisse aboutir de manière satisfaisante.

4. Observations particulières

4.1 Au vu de ces considérations, le titre de la proposition à l'examen et les formulations qui en découlent doivent être cohérents avec l'objectif global qui est d'introduire des restrictions sur la commercialisation et l'utilisation des huiles de dilution à haute teneur en PAH utilisées dans la fabrication des pneumatiques ainsi des pneus contenant ces huiles.

4.2 Il doit en être tenu compte dans l'annexe précisant les limitations imposées à la commercialisation et l'utilisation des

huiles dans la fabrication des pneumatiques présentant un taux d'extrait de DMSO supérieur à 3 % selon la méthode IP 346 et par conséquent classées comme cancérigènes selon la directive 67/548/CEE. Il convient de supprimer toute référence au BaP et à tout autre HAP en tant que marqueur.

4.3 Il convient d'élaborer une méthode de test normalisée au niveau international pour étudier les huiles des composés caoutchoutés, notamment les pneumatiques, et de l'intégrer dans la directive proposée.

4.4 Il convient d'accorder suffisamment de temps à l'industrie du caoutchouc et des pneumatiques pour achever les travaux en cours sur la mise au point de nouvelles formules et à l'industrie pétrolière pour effectuer les investissements nécessaires pour la fourniture des matières premières requises. À l'heure actuelle, le Comité estime que toutes les parties seraient en mesure de respecter ces conditions d'ici au 1^{er} janvier 2010, date qui doit donc remplacer le délai initialement prévu dans la proposition. Il faudrait convenir avec les parties concernées de dérogations sur les pneumatiques de compétition, les pneus d'aéronefs et les autres utilisations finales à haute performance; au vu de ce qui précède, il est difficile de saisir quels avantages tangibles apporteront les modifications proposées comparées aux risques évidents pour toutes les parties concernées en cas de contre-performance des produits.

Bruxelles, le 21 septembre 2004.

La Présidente
du comité économique et social européen
Anne-Marie SIGMUND
