CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 5 février 2003 (11.02)
(OR. en)

Dossier interinstitutionnel: 2001/0257 (COD)

14054/02
ADD 1

ENV 652
IND 81
CODEC 1407
OC 3

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

Objet: Position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption d'une directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses

PROJET D'EXPOSÉ DES MOTIFS DU CONSEIL

I. INTRODUCTION

1. Le 11 décembre 2001, la Commission a présenté au Conseil une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (Seveso II).

2. Le Parlement européen a rendu son avis le 3 juillet 2002.

   Le Comité économique et social a adopté son avis le 9 avril 2002.

   Le Comité des régions a annoncé par lettre datée du 9 avril 2002 son intention de ne pas rendre d'avis.

3. Le […] février 2003, le Conseil a arrêté sa position commune conformément à l'article 251, paragraphe 2, du traité.

II. OBJECTIF

La directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses [1] (ci-après dénommée "directive Seveso II") vise à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et à limiter leurs conséquences pour l'homme et pour l'environnement afin d'assurer d'une façon cohérente et efficace des niveaux de protection élevés dans toute la Communauté.

[1] JO L 10 du 14.1.1997, p. 13.

La principale innovation de cette nouvelle directive, qui devait être appliquée dans les États membres depuis le 3 février 1999, réside dans l'introduction de l'obligation pour les exploitants industriels de mettre en œuvre *des systèmes de gestion de la sécurité*, notamment une évaluation détaillée des risques comportant les scénarios d'accidents possibles. Ce type d'évaluation des risques joue un rôle clé dans la prévention des accidents majeurs. En outre, l'obligation d'informer le public sur les risques industriels et sur le comportement à adopter en cas d'accident est fondamentale pour parvenir à limiter les conséquences des accidents majeurs.

À la lumière de certains accidents industriels survenus récemment à Baia Mare, en Roumanie (la rupture d'une digue entourant un bassin de stériles provoqua le déversement de cyanure dans plusieurs rivières), et à Enschede, aux Pays-Bas (des explosions dans une entreprise de stockage de matériel pyrotechnique causèrent la mort de vingt-deux personnes et en blessèrent près de mille autres), et des études relatives aux produits cancérigènes et aux substances dangereuses pour l'environnement qui ont été menées par la Commission à la demande du Conseil, le champ d'application de la directive de 1996 doit maintenant être élargi si l'on veut atteindre les objectifs fixés par celle-ci.

La Commission avait également examiné la question de savoir si l'explosion survenue le 21 septembre 2001 sur le site de l'usine chimique AZF à Toulouse (une explosion de nitrate d'ammonium avait causé la mort de trente personnes et en avait blessé deux mille quatre cents autres) requérait une modification immédiate de la directive Seveso II. Cependant ce site était pleinement soumis aux obligations imposées par la directive (à la différence des sites de Baia Mare et d'Enschede), et par ailleurs, la Commission ne souhaitait pas reporter considérablement le moment où la directive pourrait s'appliquer à des entreprises qui, du point de vue de la protection de l'environnement et de la sûreté, devraient y être soumises au plus tôt. Toutefois, tant au cours de l'examen de la proposition par le Conseil que lors de la première lecture au Parlement, le sentiment que l'accident de Toulouse devait être pris en compte dans la présente proposition s'est nettement exprimé, et des modifications opportunes ont été apportées à la position commune du Conseil.

L'obligation de se conformer aux différentes prescriptions en matière de sécurité imposées par la directive dépend de la quantité (quantité seuil) ou de la classe des substances dangereuses détenues sur le site industriel concerné. Ces seuils sont définis dans l'annexe I à la directive (la partie 1 de l'annexe mentionne des substances spécifiques, la partie 2 des classes de substances). Cette modification porte sur plusieurs de ces seuils, sur l'ajout de nouvelles substances et sur certaines classes de substances. La Commission a procédé à une large consultation des milieux industriels et des États membres pour élaborer cette proposition. De l'avis général, la proposition, qui constitue une réaction rationnelle aux accidents, devrait être adoptée dès que possible afin de garantir que de tels accidents soient évités à l'avenir.

III. ANALYSE DE LA POSITION COMMUNE

1. Généralités

Les points principaux sont les suivants:

- l'exploitation minière est exclue de cette directive. La modification de la Commission vise à ce que toute opération de traitement chimique et thermique, ainsi que le stockage qui y est lié, qui entraîne la présence de substances dangereuses telles que définies à l'annexe I soit couverte par la présente directive, même si cette opération est liée à l'exploitation minière. De même, les bassins de décantage des stériles utilisés en relation avec ces opérations de traitement relèvent à présent de la directive. Toutefois, l'exploration et l'exploitation en mer de matières minérales ne sont pas couvertes;
- le Conseil a introduit des délais permettant aux établissements relevant de la directive du fait de cette modification de se conformer à toutes les prescriptions de la directive;
- en ce qui concerne la partie 2 de l'annexe à la directive, la proposition de la Commission visant à modifier le système de classification des explosifs a été légèrement revue afin de prendre en compte d'autres systèmes de classification;

– les modifications proposées en vue de tenir compte de l'accident de Toulouse ont été approuvées. Elles créent quatre classes de nitrate d'ammonium, assorties de différents seuils et prescriptions, selon le danger que représente leur stockage;
– après réception de l'avis du Parlement européen en première lecture, de nombreux amendements concernant les informations à fournir ont également été repris dans la position commune.

2. Amendements du Parlement européen

Lors de son vote en session plénière le 3 juillet 2002, le Parlement européen a adopté quarante-sept amendements à la proposition (dont 8 étaient relatifs à la proposition initiale de la Commission). Parmi ceux-ci, vingt-et-un ont été intégrés (17 aux articles, 2 aux annexes et 2 aux considérants) mot pour mot, en partie ou dans leur principe, dans la position commune du Conseil.

a) Les 21 amendements qui ont été intégrés dans la position commune peuvent être classés comme suit:

5 amendements acceptés mot pour mot:

Amendements 1 et 2: considérants relatifs à l'accident de Toulouse.

Amendement 32: concerne l'information à communiquer aux personnes et établissements susceptibles d'être affectés; le Conseil accepte cet amendement qui apporte des éclaircissements quant aux personnes à informer.

Amendement 37: demande aux États membres de fournir à la Commission des informations de base sur les établissements qui relèvent de la directive.

Amendement 39: révision des classes et des seuils pour le nitrate d'ammonium, compte tenu de l'analyse effectuée après l'accident de Toulouse.

16 amendements acceptés en partie ou dans leur principe:

Amendements 7 et 8 : clarifient le champ d'application de la directive en ce qui concerne l'exploitation minière: les bassins de décantage des stériles doivent être "opérationnels". Le Conseil préfère l'expression "en activité", et garde les termes "chimique et thermique"; et l'exclusion de "l'extraction en mer" est reportée dans un paragraphe distinct.

Amendements 9, 13, 18, 23 et 24: garantissent aux établissements entrant ultérieurement dans le champ d'application de la présente directive des délais raisonnables pour soumettre les notifications et les rapports de sécurité, ainsi que pour mettre en place une politique de prévention des accidents majeurs et des plans d'urgence internes et externes. Le libellé a été légèrement modifié dans la position commune.

Amendement 16: accepte la modification apportée à la description de l'autorité compétente pour la préparation des plans d'urgence externes, mais dans la mesure où l'amendement 15 a été rejeté, il convient de réintroduire les mots "information du public et".

Amendement 17: le Conseil accepte la première partie de cet amendement mais préfère remplacer "personnes" par "organismes compétents" impliqués dans l'élaboration du rapport de sécurité.

Amendements 25 et 26: en ce qui concerne les personnes à consulter lors de l'élaboration et du réexamen des plans d'urgence, le Conseil a réuni ces deux amendements en une révision de l'article 11, paragraphe 3, qui inclut une référence au "personnel sous-traitant concerné travaillant sur le site à long terme".

Amendement 27: le Conseil convient se référer à la nécessité de favoriser une coopération renforcée dans le cadre des interventions de secours relevant de la protection civile, la décision 2001/792/CE concernée étant mentionnée dans les considérants.

Amendement 54: modifie l'article relatif à la politique d'affectation ou d'utilisation des sols en énumérant des aménagements particuliers qui doivent être séparés des établissements visés par la directive Seveso II. Le Conseil a estimé que les éléments de cette liste pouvaient être considérés comme autant d'exemples de "zones fréquentées par le public" et n'a pas repris toutes les suggestions : l'expression "établissements industriels" a été supprimée et la mention relative aux "voies de transport" devient "voies de transport importantes dans la mesure où cela est possible".

Amendement 55: ajoute un nouveau paragraphe à l'article 12 obligeant la Commission à préparer les orientations pour définir une banque de données techniques harmonisée destinée à permettre l'évaluation de la compatibilité entre les établissements visés par la directive Seveso II et les zones sensibles énumérées à l'article 12. En principe, le Conseil accepte cette idée, mais il en a modifié le libellé: à présent, il invite la Commission à entreprendre cette tâche.

Amendement 45: moyennant un ajustement mineur du texte - dans la position commune "personnel sous-traitant" remplace "sous-traitants" -, le Conseil accepte cet amendement à l'annexe précisant certaines informations qu'il convient d'inclure dans le système de gestion de la sécurité.

Amendement 53: propose des définitions des quatre nouvelles catégories de nitrate d'ammonium auxquelles il est fait référence à l'amendement 39 (suite à l'accident de Toulouse); dans la position commune, le libellé a été légèrement modifié dans les notes 1 et 3 en ce qui concerne les pourcentages de référence utilisés.

b) Les 26 amendements qui n'ont pas été intégrés peuvent être classés comme suit:

Amendements 3-5: considérants proposés à la lumière de l'accident de Toulouse; le Conseil a préféré les amendements 1 et 2 et a estimé que le contenu des deux amendements acceptés était suffisant et équilibré.

Amendement 6: le Conseil veut limiter cette inclusion aux "opérations de traitement chimique et thermique" ; il ne souhaite pas que d'autres activités liées à l'exploitation minière entrent dans le champ d'application de cette directive, une telle référence pouvant être reprise dans le projet de directive sur les déchets miniers qui est attendu.

Amendements 10 et 35: la formation du personnel est pour l'instant traitée aux annexes III (systèmes de gestion de la sécurité) et IV (plans d'urgence) et se trouve déjà dans le rapport de sécurité ; le Conseil considère que cette information ne doit pas figurer dans la notification.

Amendements 11, 21 et 22: concernent l'obligation de signaler des modifications apportées aux installations. Ces exigences sont déjà prévues par l'article 9 pour les établissements du niveau supérieur, et ne se justifient pas pour les établissements de niveau inférieur car elles alourdiraient encore les formalités administratives sans améliorer la sécurité (principe de proportionnalité). Toute augmentation significative de la quantité de substances dangereuses détenues doit déjà être signalée (article 6).

De même, l'**amendement 19** exigerait une révision du rapport de sécurité en cas de modification de "l'organisation de travail" dans une installation. Le Conseil a accepté le fait qu'une telle révision serait toujours nécessaire, des modifications importantes entraînant quoi qu'il arrive une adaptation du rapport, mais pas forcément une révision formelle.

Amendement 36: dans le même domaine, il exigerait une suspension des activités au cas où les informations concernant de tels changements/modifications et la formation ne seraient pas communiquées. L'article 17 permet déjà aux États membres de suspendre les activités si les informations données sont incomplètes.

Amendement 12: le Conseil ne voit pas l'intérêt d'ajouter "et justifiant qu'il est bien en conformité avec ses obligations", vu que l'exploitant est déjà tenu de garantir la "bonne application" de la politique de prévention des accidents majeurs, ce qui implique qu'il fournisse des documents démontrant la conformité avec le plan.

Amendement 14: en ce qui concerne la prévention des effets domino, le Conseil ne voit pas l'utilité de faire référence à l'article 12 (Maîtrise de l'urbanisation), vu que l'exploitant est déjà obligé de garantir que l'éventualité d'effets domino entre les établissements a été prise en compte de manière adéquate dans leur politique de prévention des accidents majeurs.

Amendements 15, 33 et 34: relatifs à l'accès du public aux informations sur les risques d'effets domino et sur les prescriptions en matière de sécurité ainsi que sur les plans d'urgence. Les amendements énumèrent les moyens de rendre ces informations disponibles. Le Conseil ne souhaite pas intégrer ces amendements car il considère qu'il s'agit en grande partie d'une question de subsidiarité du ressort des autorités nationales et locales, et il partage le point de vue de la Commission selon lequel cette directive établit un bon équilibre entre les informations qui doivent être fournies et celles qui peuvent être demandées.

Amendement 20: propose une méthode européenne unique pour l'élaboration des rapports de sécurité. Le Conseil est d'accord avec la Commission sur le fait que cela ne serait pas possible dans la pratique étant donné la grande diversité des installations chimiques.

Amendement 28: exigerait que les États membres signalent tout accident au centre de suivi et d'information de la protection civile. Comme le rôle de ce centre est de favoriser la coopération lors des interventions de secours relevant de la protection civile, l'obligation générale d'informer ne semble pas, de l'avis du Conseil, justifiée.

Amendement 29: introduit des exigences supplémentaires en matière d'affectation des sols que le Conseil n'accepte pas car elles ne sont pas cohérentes avec la structure actuelle de l'article 12 ou sont déjà prévues par cet article.

Amendement 31: demande à la Commission de mettre sur pied un programme d'incitants en vue de réimplanter des établissements visés par la directive Seveso pour améliorer les distances de sécurité; le Conseil estime qu'il serait préférable que tout programme allant dans ce sens soit introduit au niveau national.

Amendement 38: a pour objectif de limiter les "secrets commerciaux ou industriels" exclusivement aux procédés, en excluant les informations sur le stockage de substances dangereuses. Bien qu'il reconnaisse l'importance de la fourniture d'informations, le Conseil considère qu'il n'est pas opportun de restreindre le concept de secret commercial ou industriel.

Amendements 40 et 42: proposent la création de deux nouvelles entrées pour le nitrate de potassium; ils sont rejetés par le Conseil qui estime que la proposition ne repose pas sur une analyse suffisamment détaillée, et que, par conséquent, elle ne devrait pas être intégrée à cette proposition de modification.

Amendement 43: propose un renvoi à la directive 2000/60/CE (directive-cadre sur l'eau) ainsi qu'à la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux. De l'avis du Conseil, ces renvois ne sont pas nécessaires dans ce contexte. Le cas des substances et préparations non classifiées étant déjà prévu par la directive, les déchets dangereux peuvent être couverts du fait de leurs propriétés en tant que préparations.

Amendement 44: propose d'insérer, à l'annexe II, partie IV, l'obligation de réaliser des "études de danger" pour chaque substance. Cette exigence est déjà prévue à l'annexe II, partie III. C.2.

Amendement 46: n'est pas accepté par le Conseil; même si la plupart des États membres sont en train d'élaborer des cartes de risques sous une forme ou une autre, ils ne voient vraiment pas la nécessité d'exposer dans la directive les critères auxquels de telles cartes doivent répondre.

3. Principales innovations introduites par le Conseil

La principale modification apportée à la proposition de la Commission consiste en l'inclusion d'une réaction à l'accident de Toulouse, demandée aussi par le PE. La solution telle qu'elle apparaît maintenant dans la position commune (considérants 5 et 6 et amendements à l'annexe I, partie 1) a fait l'objet d'un long débat et la Commission a consulté des experts en matière de sécurité ainsi que les milieux industriels concernés. Le texte est le même que celui proposé dans les amendements du Parlement européen 1, 2, 39 et, pour ce qui est du principe, dans l'amendement 53.

IV. CONCLUSION

L'objectif de cette proposition n'a jamais été d'entreprendre une révision majeure de la directive Seveso II, mais plutôt de réagir rapidement à deux accidents spécifiques, et maintenant trois aux termes de la proposition modifiée, et de donner suite à des études menées par la Commission sur certaines substances cancérigènes ou dangereuses pour l'environnement. C'est pourquoi le Conseil tenait tout particulièrement à parvenir à un accord avec le Parlement européen en première lecture, pour mettre en œuvre cette législation dès que possible afin d'éviter à l'avenir des accidents ou des dommages de cette nature.

Compte tenu de ce qui précède et du fait qu'un grand nombre d'amendements aux articles de la directive 96/82/CE présentés lors de la première lecture n'étaient pas couverts par la proposition, le Conseil s'est trouvé dans l'impossibilité d'accepter tous les amendements du Parlement européen. Il suggère qu'il serait profitable d'attendre l'étude approfondie de la Commission sur le fonctionnement de la directive, ce qui donnerait lieu à une révision complète des termes de la directive, avant d'apporter de nouvelles modifications à la directive 96/82/CE. Le Conseil ne voit pas l'intérêt, sur la base de cette proposition, d'entreprendre la révision de la directive dans son ensemble sans avoir réalisé les études pertinentes ; il espère donc pouvoir bénéficier d'une coopération étroite et constructive du PE en vue de parvenir rapidement à un accord en deuxième lecture.

_____