

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2010
SEC(2010) 1591 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE DE L'ANALYSE D'IMPACT

Document accompagnant la

Proposition de

**DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL concernant la maîtrise
des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses**

COM(2010) 781 final
SEC(2010) 1590 final

TABLE DES MATIÈRES

1.	Définition du problème	3
2.	Analyse de la subsidiarité	4
3.	Objectifs	4
4.	Options stratégiques, y compris analyse d'impact et comparaison	4
5.	Suivi et évaluation.....	11

1. DEFINITION DU PROBLEME

Problème abordé par la directive Seveso

Les accidents chimiques ont souvent des conséquences graves, voire dévastatrices. Certains accidents célèbres, tels que Seveso, Bhopal, Schweizerhalle, Enschede, Toulouse et Buncefield, ont coûté la vie à de nombreuses personnes et représenté un coût de plusieurs milliards d'euros. La législation Seveso concerne la prévention des accidents, la préparation à ces accidents et les leçons à en tirer. La directive Seveso II actuelle (directive 96/82/CE) a été adoptée en 1996 et modifiée par la directive 2003/105/CE. Son principal objectif consiste à prévenir les accidents majeurs impliquant d'importantes quantités des substances dangereuses (ou de leurs mélanges) énoncées en son annexe I et à limiter les conséquences de tels accidents sur la santé de l'homme et sur l'environnement. Le niveau des contrôles évolue par seuils, les règles devenant plus strictes en fonction de la quantité de substances dangereuses concernée.

La fréquence des accidents majeurs a baissé de quelque 20 % entre 2000 et 2008, ce qui mène à penser que la directive atteint ses objectifs. De plus, le fait que l'approche Seveso ait été imitée à l'échelle mondiale témoigne de son succès.

Problème abordé dans le présent rapport d'analyse d'impact

La directive doit être modifiée en raison des changements intervenus dans le système de classification des substances dangereuses de l'UE auquel l'annexe I fait référence. Ce système a été remplacé par le règlement (CE) n° 1272/2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges (ci-après «règlement CLP»), qui s'appliquera dans son intégralité à compter du 1^{er} juin 2015. L'alignement sur le règlement CLP pose trois grandes questions. La principale concerne la manière dont l'alignement de l'annexe I du règlement CLP est mis en œuvre (question n° 1). À cela se greffent la question d'autres modifications techniques éventuelles à apporter à l'annexe I, qui définit le champ d'application de la directive (question n° 2), ainsi que celle des procédures permettant d'adapter l'annexe I à l'avenir (question n° 3) à des cas précis nécessitant des solutions plus souples que celles qui sont offertes en renvoyant au règlement CLP.

Compte tenu de la nécessité de procéder à cette modification, il a été décidé d'entreprendre un réexamen plus approfondi de la directive étant donné qu'elle n'a pour ainsi dire pas été modifiée depuis son adoption. Le réexamen a confirmé que la directive a permis de réduire les risques et les conséquences d'accidents chimiques et que les dispositions existantes sont adaptées aux besoins, mais il a toutefois mis en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels il convient d'apporter quelques modifications en vue de préciser et d'actualiser certaines dispositions. Les modifications les plus importantes concernent l'information à communiquer au public et les systèmes de gestion de l'information (question n° 4), ainsi que la planification de l'utilisation des sols (question n° 5), domaines dans lesquels des améliorations pourraient être envisagées. D'autres petites modifications devraient également être apportées à un certain nombre de dispositions qu'il serait utile de préciser ou d'actualiser (question n° 6).

2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITE

Il est nécessaire d'intervenir à l'échelle de l'Union européenne pour modifier la directive afin de garantir le maintien des niveaux de protection fixés pour la santé humaine et l'environnement sur l'ensemble du territoire de l'UE et de promouvoir une plus grande harmonisation dans la mise en œuvre de la directive. Cela contribuera à éviter la fixation de niveaux de protection très différents d'un État membre à l'autre et la distorsion de concurrence qui pourrait en résulter. Le principe de subsidiarité est respecté étant donné que l'objectif est de maintenir l'approche existante concernant l'établissement d'objectifs harmonisés, mais de laisser aux États membres le soin d'en déterminer les modalités pratiques d'exécution.

3. OBJECTIFS

L'objectif général reste de prévenir les accidents majeurs et d'en atténuer les conséquences par le maintien et l'amélioration des niveaux de protection existants. Conformément aux objectifs stratégiques et aux principes de meilleure réglementation défendus par la Commission, cet objectif général devrait être atteint par une amélioration des dispositions réglementaires de manière à les rendre plus efficaces et, le cas échéant, par une réduction des tâches administratives inutiles. Il importe également que la directive soit claire, cohérente et simple à comprendre afin d'améliorer la cohérence dans sa mise en œuvre.

Le principal objectif spécifique consiste à aligner l'annexe I sur le CLP tout en maintenant les niveaux de protection existants. Les autres objectifs spécifiques consistent à clarifier certaines dispositions afin d'améliorer la mise en œuvre et la capacité d'assurer le respect de ces dispositions. D'autres dispositions devront être mises à jour pour tenir compte des progrès techniques et de l'évolution réglementaire qui ont eu lieu depuis l'adoption de la directive. Il serait également utile, lorsque cela se révèle possible, de rationaliser ou de simplifier les obligations de sorte à réduire la charge administrative des exploitants et des autorités compétentes sans compromettre la sécurité.

4. OPTIONS STRATEGIQUES, Y COMPRIS ANALYSE D'IMPACT ET COMPARAISON

Question n° 1: alignement de l'annexe I sur le règlement CLP

L'alignement de l'annexe I sur le règlement CLP est le point essentiel de l'analyse d'impact.

Il y a lieu de procéder à cet alignement pour une série de catégories de classification des dangers que représentent les substances dangereuses, mais seule la catégorie de toxicité pose problème. Cela s'explique par le fait que le règlement CLP introduit trois nouvelles catégories de toxicité, qui ne correspondent pas parfaitement aux deux anciennes catégories qu'elles remplacent, les seuils ou valeurs-seuils n'étant pas les mêmes. De plus, les nouvelles catégories de toxicité sont scindées en trois types d'exposition (par voie orale, par voie cutanée ou par inhalation). C'est la raison pour laquelle les options envisagées varient en fonction des catégories et des types d'exposition pris en considération.

Malgré une certaine incertitude en ce qui concerne les conséquences à long terme, il ressort de l'évaluation globale que les conséquences de l'ensemble des options, ainsi que les différences entre les options au niveau des conséquences, sont limitées.

L'alignement aurait pour conséquence que le champ d'application de la directive serait légèrement modifié. En fonction de l'option retenue, jusqu'à 405 des établissements actuellement couverts pourraient sortir du champ d'application de la directive (- 4,2 %) et jusqu'à 342 nouveaux établissements pourraient y entrer (+ 3,4 %). Les conséquences sur les coûts administratifs de mise en conformité et sur le niveau de protection seraient d'une ampleur similaire. Le coût global est peu élevé comparé aux coûts administratifs généraux qu'entraîne la directive. Il y aurait les coûts ponctuels de mise en conformité avec le règlement CLP (que tous les exploitants devraient supporter, indépendamment de l'option retenue), qui pourraient s'élever à 1,7 million EUR, et les coûts (ou économies) à supporter par le secteur, qui s'inscriraient, en fonction de l'option retenue, dans une fourchette pouvant aller d'une augmentation de 4,9 millions EUR par an à une économie de 1,1 million EUR. L'incidence financière pour les autorités est estimée à quelque 10 % des coûts/économies pour le secteur. Ce montant doit être comparé à l'estimation des coûts administratifs totaux que la directive représente pour le secteur, à savoir quelque 52 millions EUR par an, et aux coûts qu'elle représente pour le secteur et les autorités pris conjointement, soit un montant minimal de 100 millions EUR. Il faut également tenir compte d'autres aspects ayant fait l'objet d'une évaluation qualitative, relatifs à la mise en œuvre concrète et à l'effort lié à la complexité administrative, qui persisteront après l'exercice d'alignement.

Une option semble recueillir la faveur de l'évaluation parce que, outre le fait qu'elle a une incidence limitée sur le champ d'application, comme d'autres options, elle maintient également un niveau de protection élevé, qui tient compte des voies d'exposition les plus probables en cas d'accident majeur.

Question n° 2: autres modifications techniques à l'annexe I

Les options traitent la question de savoir si les catégories de produits ou substances spécifiques sont dûment couvertes par la directive, y compris certains produits/substances concernés par le règlement CLP. La gamme des options s'étend du maintien du statu quo à la fixation de seuils plus élevés pour les substances concernées ou à des dérogations pour les produits emballés.

L'incidence globale des différentes options ne devrait être que marginale. Les options qui prévoient notamment une augmentation des seuils pourraient permettre aux industries concernées de réaliser des économies limitées, mais pourraient réduire les niveaux de protection.

La préférence est accordée à celles qui maintiennent ou augmentent le niveau de protection.

Question n° 3: adaptation future de l'annexe I

Comme mentionné au point qui traite de la question n° 1, certaines incertitudes demeurent quant aux conséquences à plus long terme de l'alignement initial de l'annexe I et, en particulier, en ce qui concerne son adaptation automatique aux changements futurs dans la classification des substances et mélanges. Cela semble indiquer qu'il sera peut-être nécessaire d'adapter l'annexe I au moyen d'actes délégués. L'option contient un ensemble d'instruments, dont la possibilité d'octroyer

des dérogations pour les substances à l'échelle de l'Union européenne et des dérogations pour certains établissements à l'échelle des États membres avec, en contrepartie, une clause de sauvegarde autorisant l'inclusion de dangers non couverts.

Cet ensemble d'instruments, associé au recours aux actes délégués dès lors qu'il s'agit de modifier l'annexe I, devrait offrir la souplesse nécessaire pour traiter les cas découlant de l'alignement sur le règlement CLP dans lesquels des substances présentant/ne présentant pas un danger d'accident majeur sont incluses/exclues de la directive. Cela aura une incidence favorable sur les niveaux de protection et un effet positif net sur les coûts.

Les options examinées dans le cadre de cette question sont toutes complémentaires et sont celles qui sont privilégiées.

Question n° 4: information communiquée au public et systèmes de gestion de l'information

L'objectif est d'améliorer l'information fournie au public, y compris l'information communiquée aux autorités compétentes. Cela favorise la transparence et permet de s'assurer que le public est conscient des dangers et des mesures appropriées à prendre en cas d'accident. Les différentes options offrent une approche graduelle, allant du scénario de statu quo à la fourniture d'informations nettement plus détaillées.

Il est également important que les informations soient collectées, gérées et échangées de manière efficace et simplifiée, pour faciliter les activités de rapport et de suivi en ce qui concerne la mise en œuvre. Les options dans ce domaine vont de l'établissement de bases de données à l'échelle de l'État membre à une base de données centrale de l'UE parfaitement intégrée. L'évaluation montre que plus les informations à fournir sont nombreuses, plus les coûts sont importants. Cela étant, plus le niveau de l'information augmente, plus les niveaux de protection sont susceptibles de s'en trouver améliorés. De même, plus on améliore la gestion de l'information, plus on peut en tirer profit.

Si on fait la part des coûts et des avantages, les options privilégiées sont celles qui améliorent la disponibilité des informations utiles pour un coût modéré.

Question n° 5: planification de l'utilisation des sols

L'objectif consiste à examiner comment les dangers d'accidents majeurs pourraient être mieux pris en considération dans la planification de l'utilisation des sols. La directive prévoit des obligations qui imposent aux États membres de contrôler l'implantation des nouveaux établissements, les modifications apportées aux établissements existants, ainsi que les nouveaux aménagements à proximité de ceux-ci en prévoyant des distances de sécurité appropriées ou, dans le cas de nouveaux établissements, des mesures techniques complémentaires. D'autres éclaircissements et améliorations seraient dignes d'intérêt. Les options consistent à maintenir, mais surtout à clarifier les dispositions existantes, en mettant l'accent sur la protection de l'environnement et en faisant référence à la possibilité d'intégrer les procédures prévues à celles qui existent dans d'autres réglementations similaires, ou à élargir les dispositions en ce qui concerne les nouveaux établissements sur des sites existants.

La dernière option pourrait avoir une incidence financière importante, mais pourrait également entraîner une amélioration substantielle des niveaux de protection. Toutefois, l'expérience en matière de mise en œuvre de ce type d'approche n'est pas suffisante pour permettre de soutenir une proposition concrète à ce stade.

La première option est donc privilégiée car elle ne devrait pas avoir une incidence importante sur les coûts, mais pourrait améliorer les niveaux de protection.

Question n° 6: autres précisions

L'objectif consiste à renforcer la coordination entre les différentes autorités, à mieux intégrer l'information et les procédures pour permettre une mise en œuvre plus cohérente, et à procéder à une rationalisation et à une simplification de manière à réduire les charges administratives. Il s'agit également de préciser un certain nombre de dispositions afin d'améliorer la capacité d'assurer le respect des règles et l'efficacité de la mise en œuvre. Une série de sous-options ont été évaluées. Celles qui sont susceptibles de renforcer la coordination auront probablement une incidence globale favorable en ce qui concerne la mise en œuvre, la simplification et la réduction des charges administratives (bien que ce soit difficile à quantifier) et entraîneront peut-être une amélioration des niveaux de protection existants. De même, les éléments destinés à clarifier et à améliorer certaines dispositions déboucheront sur une réglementation plus claire et de meilleure qualité et amélioreront les niveaux de protection sans imposer de coûts supplémentaires importants.

Les sous-options retenues dans ce lot incluent, premièrement, les sous-options susceptibles de permettre la réalisation d'économies sans réduire le niveau de protection et, deuxièmement, celles qui permettent d'augmenter la protection à un moindre coût.

Remarques générales concernant les conséquences

Dans l'ensemble, les modifications envisagées ne représentent qu'une légère adaptation de la directive et ne devraient pas avoir une incidence notable sur le niveau de protection ou sur les coûts engendrés par la directive. Les coûts des différentes options sont peu élevés par rapport au coût total de la directive.

L'approche Seveso concernant les dangers majeurs liés aux grandes quantités de produits chimiques, qui se trouvent principalement dans les grandes entreprises, limite les conséquences éventuelles pour les PME. En témoigne l'approche par seuils prévue par la directive, qui fixe uniquement des obligations de base pour les établissements à quantité-seuil faible et tient compte des capacités des PME.

Les informations disponibles montrent que la proportion d'établissements qui sont des PME qui entreraient dans le champ d'application de la directive à la suite de l'alignement sur le règlement CLP ne serait pas différente de la proportion d'établissements qui sont des PME actuellement couverts par la directive, bien que des incertitudes demeurent en raison de l'information limitée dont on dispose en ce qui concerne les mélanges. La plupart des autres propositions de modifications à apporter à la directive n'entraîneront que des coûts limités et ne représenteront qu'une petite partie des coûts existants, qu'il s'agisse de coûts d'investissement ou de coûts

administratifs. Toutefois, si certaines des options les plus ambitieuses visant à imposer des obligations supplémentaires aux sites à quantité-seuil faible devaient être intégrées, elles pourraient entraîner des coûts plus importants pour les PME. En ce qui concerne les PME à quantité-seuil élevée, la charge financière pourrait être plus lourde et certaines des options ont une incidence sur leur activité étant donné que les PME sont, par nature, plus sensibles que les grosses entreprises aux augmentations des coûts. Les options envisagées dans la partie consacrée à la question n° 3 pourraient toutefois mener à davantage de souplesse en matière de dérogations octroyées aux PME si celles-ci peuvent démontrer qu'il n'existe aucun danger d'accident majeur lié à leur activité.

Les sections 5 et 6 du rapport principal comparent les principales options présentées dans les différentes questions de stratégie, y compris leurs coûts et avantages, ainsi que leurs conséquences. Le tableau suivant offre un résumé des options privilégiées:

Sous-options	Conséquences financières, y compris la modification du champ d'application pour la question n° 1 ¹	Niveau de protection ²	Autres conséquences, y compris la simplification, les efforts administratifs, etc.
Question n° 1: alignement de l'annexe I			
E*	Coûts pouvant aller jusqu'à 2,4 millions EUR par an	Légèrement inférieur (exclusion de l'exposition par voie orale pour la catégorie 3, toxicité aiguë)	Légèrement supérieures en raison de la différenciation des voies d'exposition
Question n° 2: autres modifications techniques à l'annexe I			
Hydrogène: a) statu quo	Neutre	Inchangé	
Fioul lourd: b) éviter les effets éventuels en l'inscrivant comme substance désignée avec d'autres produits pétroliers	Neutre	Inchangé	
Aérosols : a) la proposition de rapprochement de 150/500 du	+ environ 0,5 million	Inchangé/ légèrement supérieur	

¹ Par «conséquences financières», on entend les coûts administratifs. Les coûts non administratifs de mise en conformité, tels que les coûts liés aux modifications physiques, n'ont pas été pris en considération parce qu'ils sont propres à chaque site et qu'il n'a pas été possible de les quantifier.

² Par «niveau de protection», on entend la protection contre les dommages pour l'environnement, pour la santé humaine et pour les biens publics et privés. C'est la raison pour laquelle les conséquences environnementales et une partie des conséquences sociales suivent directement les résultats relatifs au niveau de protection.

Sous-options	Conséquences financières, y compris la modification du champ d'application pour la question n° 1 ¹	Niveau de protection ²	Autres conséquences, y compris la simplification, les efforts administratifs, etc.
règlement CLP	EUR par an		
Hypochlorite de sodium: a) accepter les conséquences de la reclassification CLP pour les mélanges	+ 3,5 à 4 millions EUR par an	Supérieur	
3 b)/d: autoriser les États membres à octroyer des dérogations à certaines ou à toutes les obligations Seveso en se fondant sur des critères harmonisés	Économies potentielles pour le secteur et les autorités compétentes	Peu ou pas d'incidence sur le niveau de protection (condition pour obtenir la dérogation)	Risque de distorsion du marché
3 c): autoriser pour les substances des dérogations à certaines ou à toutes les obligations Seveso, à l'échelle de l'UE, en se fondant sur des critères harmonisés	Importantes économies potentielles pour le secteur et les autorités compétentes	Aucune incidence (condition pour obtenir la dérogation)	Offre de la souplesse par rapport au CLP
3 e) Introduire une clause de sauvegarde	Élargissement potentiel du champ d'application	Potentiellement supérieur	Offre de la souplesse par rapport au CLP
Question n° 4 A – Type d'information au public ³			
c) Informations supplémentaires sur les données de base pour tous les sites, plus scénarios d'accidents et informations essentielles du plan d'urgence externe en ligne pour les sites à quantité-seuil élevée (annexe V révisée)	Coûts ponctuels de 2 à 4 millions EUR Coûts annuels pouvant atteindre 0,5 million EUR	Supérieur Amélioration de la disponibilité de l'information	Amélioration de l'accès à l'information Moins de conséquences en cas d'accident Gain d'expérience et échange de bonnes pratiques, surveillance de la mise en œuvre effective, etc. Meilleure transparence

³ Les questions liées à la confidentialité seront examinées.

Sous-options	Conséquences financières, y compris la modification du champ d'application pour la question n° 1 ¹	Niveau de protection ²	Autres conséquences, y compris la simplification, les efforts administratifs, etc.
Question n° 4B: gestion de l'information			
c) Sites web avec liens vers des documents directement téléchargés sur le site de l'UE ou liens vers les sites web des États membres contenant des informations/documents	50 000 à 100 000 EUR par an en maintenance plus des coûts pour l'État membre Coûts ponctuels d'1 million EUR pour la création des liens/le téléchargement des documents	Supérieur Amélioration substantielle de la disponibilité de l'information	Voir ci-dessus Meilleure harmonisation, moins de fragmentation, rationalisation et simplification
Question n° 5: planification de l'utilisation des sols			
b) précisions mineures	Aucun coût ni économie éventuelle	Conséquences limitées	
Question n° 6A: Coordination plus étroite, intégration de l'information et des procédures, etc.	Économies de quelque 0,5 million EUR par an (coordination des inspections) Aucun coût supplémentaire	Aucune incidence ou léger accroissement du niveau de protection	Simplification Efficacité supérieure Mise en œuvre plus harmonisée
Question n° 6B: autres améliorations/précisions			
Indicateurs de performance en matière de sécurité			
b) Inclure une référence à l'utilisation des indicateurs de performance en matière de sécurité pour la sécurité interne	Aucun coût supplémentaire important	Potentiellement supérieur	
c) Conseils	Aucun coût supplémentaire	Potentiellement supérieur	
Obligations en matière de gestion de la sécurité pour les sites à quantité seuil faible			

Sous-options	Conséquences financières, y compris la modification du champ d'application pour la question n° 1 ¹	Niveau de protection ²	Autres conséquences, y compris la simplification, les efforts administratifs, etc.
a) Clarifier les dispositions existantes	Pas de changement important/petites économies potentielles	Pas de modification	
Autres précisions (telles que stockage souterrain de gaz, effet domino, aspects environnementaux, dates butoirs pour les plans d'urgence et délais et seuils pour la déclaration des accidents)	Coûts supplémentaires limités (1,5 million EUR par an pour le stockage souterrain de gaz)	Supérieur	

5. SUIVI ET EVALUATION

Le suivi et l'évaluation de la directive à l'échelle de l'Union européenne continueront à se faire sur la base d'indicateurs spécifiques. Le groupe principal d'indicateurs comprend le nombre d'accidents majeurs déclarés, le nombre d'établissements couverts par la directive et la fourniture de plans et de rapports. Les instruments de suivi et de déclaration actuellement disponibles seront simplifiés et rationalisés comme indiqué au point consacré à la question n° 4. Étant donné qu'ils assurent le suivi de l'alignement de l'annexe I sur le règlement CLP dans la pratique et l'efficacité des mécanismes de correction envisagés, les indicateurs seront fondés sur le nombre d'établissements à quantité seuil faible et élevée, sur des informations relatives à leurs activités et sur les principales substances dangereuses concernées, ainsi que sur le nombre de dérogations octroyées et sur les raisons de leur octroi.