Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et au stockage en toute sécurité de cette substance»

COM(2006) 636 final — 2006/0206 (COD)

(2007/C 168/09)

Le 15 novembre 2006, le Conseil a décidé, conformément aux articles 133 et 175, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 21 mars 2007 (rapporteur: M. OSBORN).

Lors de sa 435e session plénière des 25 et 26 avril 2007 (séance du 25 avril 2007), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 126 voix pour, 0 voix contre et 4 abstentions.

1. **Conclusions et recommandations**

1.1 Le Comité appuie l'engagement actif de l'Union européenne dans les efforts internationaux visant à restreindre la production et l'utilisation de mercure à travers le monde, ainsi qu'à garantir des méthodes sûres pour son stockage et son élimination. Pour ce faire, il est essentiel que l'Europe montre l'exemple par la manière dont elle traite le problème du mercure dans l'Union, et qu'elle soutienne de meilleures mesures de contrôle dans le monde entier.

1.2 C'est pourquoi le Comité adhère à l'objectif général de la proposition spécifique avancée par la Commission dans le projet actuel de règlement: à savoir interdire les exportations de mercure d'Europe et exiger un stockage sûr des surplus de mercure en Europe. Le CESE estime que l'interdiction d'exporter du mercure métallique en provenance d'Europe et l'exigence de stocker le mercure dans de bonnes conditions de sécurité en attendant son élimination sont particulièrement pertinentes et arrivent à point nommé, dans les circonstances actuelles caractérisées par un abandon progressif des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure en Europe.

1.3 Tourné vers l'avenir, le Comité exhorte la Commission à mettre en œuvre dès que possible les autres éléments de sa stratégie sur le mercure et à mettre en place des mesures visant à réduire davantage l'utilisation de mercure dans les procédés et les produits en Europe, et à garantir une élimination sûre du mercure présent dans les flux de déchets.

1.4 Le Comité estime que l'interdiction légale devrait entrer en vigueur le plus tôt possible, dans des délais raisonnables, et qu'il faudrait d'ici là inviter la Commission et les entreprises concernées à faire tout ce qu'elles peuvent afin de réduire les exportations au minimum.

1.5 Le Comité est favorable aux modalités de stockage proposées par la Commission dans le règlement à l'étude, étant donné que ce sont les meilleures existant actuellement. Les autorités compétentes doivent mener pour toute infrastructure de stockage proposée des évaluations de sécurité, qui devraient prévoir un suivi régulier des sites après leur mise en opération. Le Comité invite vivement la Commission à prier les États membres de lui fournir des rapports au sujet des progrès réalisés en la matière, et des mesures supplémentaires doivent être proposées si les modalités prévues pour le stockage s'avèrent insatisfaisantes.

2. **Contexte de la proposition de la Commission**

2.1 Le mercure est un composant naturel de la croûte terrestre, où son abondance moyenne est d'environ 0,05 mg/kg, avec toutefois des variations locales significatives. Le mercure est également présent en concentrations très faibles dans toute la biosphère. L'absorption du mercure par les végétaux pourrait expliquer sa présence dans des combustibles fossiles tels que le charbon, le pétrole et le gaz naturel.

2.2 Les niveaux de mercure dans l'environnement ont augmenté considérablement depuis le début de l'ère industrielle. La combustion des carburants fossiles rejette des quantités significatives de mercure. En outre, le mercure est extrait de minéraux (principalement le cinabre) et est utilisé dans un grand nombre d'applications industrielles. Le mercure provenant de procédés industriels et de déchets se diffuse également dans l'environnement. Les pratiques du passé ont laissé des vestiges de mercure dans les décharges, les charrées de mine, les sites industriels contaminés, les sols et les sédiments. Même les régions subissant des rejets minimaux de mercure, comme l'Arctique, sont touchées en raison du transport transcontinental et planétaire du mercure.

2.3 Une fois rejeté, le mercure persiste dans l'environnement où il circule entre l'air, l'eau, les sédiments, le sol et le biote, sous diverses formes. Il peut se transformer (principalement par métabolisme microbien) en méthylmercure, qui possède la capacité de s'accumuler dans les organismes (**bioaccumulation**) et de se concentrer le long des chaînes alimentaires (**biomagnification**), en particulier dans la chaîne alimentaire aquatique (poissons et mammifères marins). Le méthylmercure constitue donc la forme la plus préoccupante de cette substance. Presque tout le mercure présent dans les poissons est du méthylmercure.

2.4 Le mercure est maintenant présent dans divers milieux environnementaux et aliments (en particulier le poisson) dans l'ensemble du monde, à des concentrations nuisibles pour les êtres humains, les animaux et les végétaux. Dans certaines parties du monde, y compris dans certaines parties d'Europe, un nombre considérable de personnes sont exposées au mercure bien au-delà des niveaux acceptables pour la santé. On observe un large consensus international sur la nécessité de réduire au minimum et de supprimer progressivement les rejets de mercure dans l'environnement où que possible et aussi rapidement que possible.

2.5 En dépit de la chute de la consommation mondiale de mercure (la demande mondiale a baissé de plus de 50 % par rapport à 1980) et de la faiblesse des prix, la production de mercure par extraction minière se poursuit dans de nombreux pays à travers le monde. En Europe, la production primaire a désormais cessé, mais le mercure est encore isolé comme sous-produit d'autres processus d'extraction.

2.6 Des quantités importantes de mercure sont également mises sur le marché mondial en raison de la conversion ou de la fermeture des usines de production de chlore et de soude en Europe qui utilisaient des procédés au mercure. Le mercure résiduel est généralement vendu à bas prix à l'entreprise Miñas de Almadén (MAYASA), en Espagne, qui le revend ensuite dans des pays du monde entier.

2.7 En dépit des meilleurs efforts, ni Euro Chlor ni MAYASA ne peuvent garantir que le mercure exporté en provenance de l'UE en vertu de cet accord ne contribuera pas à aggraver la pollution mondiale, en raison de l'absence de contrôle une fois que le mercure a quitté le site d'Almadén. Il se peut que cela encourage une plus grande utilisation du mercure dans d'autres pays, dans des procédés et des produits non soumis à des réglementations, et que cela accroisse les quantités d'émissions et de déchets contaminés par le mercure. Aussi convient-il d'empêcher cette arrivée substantielle sur le marché mondial de surplus de mercure provenant de l'abandon des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure.

3. **Résumé de la proposition de la Commission**

3.1 Le 28 janvier 2005, la Commission adoptait la communication au Conseil et au Parlement européen relative à la stratégie communautaire sur le mercure [COM(2005) 20 final]. Cette stratégie proposait vingt actions concernant tous les aspects du cycle de vie du mercure. Deux des actions proposées dans la stratégie concernaient les exportations et le stockage du mercure.

3.2 La proposition de règlement présentée par la Commission sur l'interdiction des exportations de mercure métallique et son stockage en toute sécurité poursuit maintenant ces actions. La proposition vise à interdire l'exportation de mercure métallique en provenance de la Communauté ainsi qu'à garantir que ce mercure ne sera pas réintroduit sur le marché et qu'il sera stocké dans de bonnes conditions de sécurité, conformément aux actions 5 et 9 définies dans la stratégie communautaire sur le mercure. L'objectif fondamental est de limiter les nouvelles émissions de mercure venant s'ajouter au «stock mondial» de mercure qui a déjà été rejeté dans l'environnement.

3.3 La proposition de règlement vise à interdire les exportations de mercure en provenance de l'UE à compter du 1er juillet 2011. À cette date, le mercure qui ne sera plus utilisé par l'industrie du chlore et de la soude ainsi que le mercure obtenu à partir de la purification du gaz naturel ou de la production de métaux non ferreux devra faire l'objet d'un stockage sûr.

3.4 La Commission a mené de vastes consultations au sujet de cette proposition, et les acteurs les plus directement concernés, à savoir MAYASA, le gouvernement espagnol et l'industrie européenne du chlore et de la soude, ont souscrit à l'interdiction à partir de la date proposée. La Commission a pris acte du fait que le Conseil européen de l'industrie chimique (CEFIC) s'est volontairement engagé à assurer un stockage sûr du mercure provenant de l'industrie du chlore et de la soude à partir du 1er juillet 2011.

4. **Observations générales**

4.1 Le Comité souscrit entièrement à l'objectif de faire de l'Europe un leader mondial dans le domaine des efforts destinés à réduire les rejets et les émissions de mercure dans l'environnement en restreignant la production et la consommation de cette substance, et en favorisant la substitution par des matériaux, procédés et produits plus sûrs. Le Comité est d'avis que le règlement REACH facilitera ces efforts.

4.2 Le Comité note avec satisfaction que dans l'Union européenne, l'extraction et la production de mercure à partir de minerai a désormais cessé. Il estime que la Commission devrait continuer à suivre ce dossier et se tenir prête à imposer une interdiction s'il y avait la moindre perspective d'une reprise d'une telle extraction du mercure en Europe pour des raisons commerciales. Le Comité invite par ailleurs la Commission à envisager des mesures supplémentaires destinées à décourager la production de mercure comme sous-produit de l'extraction d'autres minerais, et à garantir un stockage et une élimination sûrs des surplus de mercure.

4.3 Hors de l'Europe, le Comité appuie l'engagement actif de l'Union européenne dans les efforts internationaux visant à restreindre la production et l'utilisation de mercure à travers le monde, ainsi qu'à garantir des méthodes sûres pour son stockage et son élimination. Pour ce faire, il est essentiel que l'Europe montre l'exemple par la manière dont elle traite le problème du mercure dans l'Union et qu'elle soutienne de meilleures mesures de contrôle dans le monde entier.

4.4 Dans ce contexte, l'interdiction d'exporter du mercure métallique en provenance d'Europe et l'exigence de le stocker dans de bonnes conditions de sécurité en attendant son élimination constituent des mesures judicieuses. Elles sont particulièrement pertinentes et arrivent à point nommé dans les circonstances actuelles où l'abandon progressif des procédés de production de chlore et de soude à partir du mercure en Europe aurait pu, en l'absence de telles mesures, mettre sur le marché mondial de grandes quantités de surplus de mercure. C'est pourquoi le Comité adhère à l'objectif général de la proposition spécifique avancée par la Commission dans le projet actuel de règlement: à savoir interdire les exportations de mercure d'Europe et exiger un stockage sûr des surplus de mercure en Europe.

4.5 On ne peut toutefois pas en rester là. Le Comité attend de la Commission qu'elle procède à des travaux supplémentaires, afin de mettre en place des mesures visant à réduire davantage l'utilisation de mercure dans les procédés et les produits en Europe, et à garantir une élimination sûre du mercure présent dans les flux de déchets. Le Comité exhorte par ailleurs la Commission à envisager des mesures supplémentaires pouvant être prises sur le plan international afin de promouvoir une meilleure gestion du mercure à travers le monde, y compris la négociation de mesures de coopération adéquates visant à encourager le transfert de technologies de substitution au mercure et de solutions en matière de capture et de stockage du mercure, ainsi qu'éventuellement un accord international sur la gestion et le contrôle du mercure.

5. **Observations particulières**

5.1 Le Comité note que la proposition à l'étude ne porte que sur les exportations de mercure métallique (article 1). Il estime qu'il est urgent d'envisager plus avant la possibilité d'étendre l'interdiction aux composés du mercure et aux produits contenant du mercure, comme prévu à l'article 5. Il conviendrait de préciser un calendrier pour cet examen. Il y a par ailleurs lieu d'envisager d'autres mesures pour imposer le remplacement du mercure par des substances moins toxiques ou polluantes dans les produits et les procédés au sein de l'Union.

5.2 La Commission a initialement proposé que l'interdiction entre en vigueur en 2011. Le Parlement a recommandé d'avancer cette date à 2010. Les ONG continuent de faire pression pour avancer l'entrée en vigueur de l'interdiction. Le Comité estime que l'interdiction légale devrait entrer en vigueur le plus tôt possible, dans des délais raisonnables, et qu'il faudrait d'ici là inviter la Commission et les entreprises concernées à faire tout ce qu'elles peuvent afin de réduire les exportations au minimum.

5.3 La Commission propose (article 2) que le mercure provenant de l'abandon des procédés de chlore et de soude et le mercure obtenu à partir de la purification du gaz naturel ou de l'extraction et de la fonte de métaux non ferreux fassent l'objet d'un stockage sûr. L'article 3 prévoit que le stockage s'effectue dans des mines de sel souterraines ou dans des installations spécifiquement destinées au stockage temporaire de mercure métallique. De telles installations doivent respecter les pratiques indiquées en matière de sûreté et de gestion. C'est à l'État membre que devrait incomber la responsabilité de mettre en place de telles installations ou de s'associer avec d'autres États membres qui connaissent des conditions plus favorables en la matière. Couplées à l'interdiction d'exportation, ces dispositions sont destinées à garantir que les surplus de mercure provenant de grands procédés industriels soient complètement retirés du marché et soient conservés de manière sûre.

5.4 Le Comité est favorable à ces modalités de stockage, étant donné que ce sont les meilleures existant actuellement. Il estime essentiel que les autorités compétentes mènent de manière approfondie et rigoureuse, pour toute infrastructure de stockage proposée, des évaluations d'incidence environnementale et des évaluations de sécurité, qui devraient prévoir un suivi régulier des sites après leur mise en opération. Le Comité invite vivement la Commission à prier les États membres de lui fournir des rapports au sujet des progrès réalisés en la matière, et à se tenir prête à proposer des mesures supplémentaires si les modalités prévues pour le stockage s'avèrent insatisfaisantes.

5.5 Il importe que le coût du stockage sûr du mercure soit pris en charge par les opérateurs qui en ont fait usage. Le Comité note que les modalités de stockage des surplus de mercure provenant de l'abandon des procédés de chlore et de soude doivent être mises en œuvre en consultation et en accord avec les entreprises industrielles concernées, et que Euro Chlor élabore, parallèlement au règlement, une convention volontaire par laquelle ses membres s'engagent à utiliser des installations de stockage sûres. Le Comité salue cette initiative d'un groupement industriel responsable. Pour autant que ces modalités portent sur toutes les entreprises concernées, puissent être garanties dans la transparence et faire l'objet d'un suivi, le Comité s'accorde à dire qu'il s'agit de la meilleure façon d'assurer une application effective. Le Comité invite la Commission à envisager la possibilité d'atteindre des accords semblables avec d'autres grands producteurs industriels de mercure métallique, comme l'industrie énergétique et l'industrie de l'extraction et de la fonte de métaux non ferreux.

5.6 Le Comité souligne que le suivi et l'application effective des nouvelles modalités seront particulièrement importants. L'exigence de stocker et d'éliminer le mercure transformera dans les faits cet actif commercialisable en passif imposant des coûts à ses détenteurs. Dans de telles circonstances, des opérateurs peu scrupuleux seront tentés d'essayer d'éviter un traitement du mercure par les modes d'élimination appropriés, et de transférer cette substance vers des décharges illégales. Il sera nécessaire de tenir des registres rigoureux et de disposer d'une vue d'ensemble afin d'éviter de tels résultats fâcheux.

5.7 Le Comité exhorte la Commission à envisager des actions supplémentaires afin de mettre en œuvre dès que possible les autres éléments de la stratégie sur le mercure. Il estime qu'il est particulièrement important d'encourager l'arrêt progressif, dans les meilleurs délais, de l'utilisation du mercure dans les produits d'éclairage, dans la bijouterie, dans la dentisterie et dans les produits cosmétiques, et d'accélérer les mesures visant à réduire ou à éliminer les émissions de mercure des grandes centrales à combustion, des crématoriums et d'autres sources importantes de pollution de l'air par le mercure. Par ailleurs, il pourrait être nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour garantir que lorsque l'on constate la présence de quantités significatives de mercure dans d'autres flux de déchets, elles soient capturées afin d'être stockées ou éliminées plutôt que de se diffuser et de polluer l'environnement à une plus grande échelle. Il convient bien entendu d'évaluer en profondeur toutes les mesures supplémentaires de ce genre au vu de la mesure dans laquelle l'activité concernée contribue au problème mondial du mercure, et au vu des coûts et de l'impact des solutions proposées.

Bruxelles, le 25 avril 2007.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS