



Bruxelles, le 19.3.2015
COM(2015) 133 final

2015/0066 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition
d'inscription de substances chimiques supplémentaires à l'annexe A de la convention de
Stockholm sur les polluants organiques persistants**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (ci-après dénommée «la convention»), approuvée par la décision 2006/507/CE du Conseil¹, est entrée en vigueur le 17 mai 2004. L'objectif de la convention est de protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants. Cette convention fournit un cadre, fondé sur le principe de précaution, pour l'élimination de la production, de l'utilisation, de l'importation et de l'exportation de vingt-trois polluants organiques persistants à caractère prioritaire actuellement, ainsi que pour leur manutention, leur évacuation et leur élimination en toute sécurité ou la réduction des rejets résultant d'une production non intentionnelle de certains polluants organiques persistants.

Le règlement (CE) n° 850/2004 concernant les polluants organiques persistants² met en œuvre dans le droit de l'Union européenne les engagements prévus par la convention et par le protocole à la convention de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance relatif aux polluants organiques persistants (ci-après dénommé «le protocole»), approuvé par la décision 2004/259/CE du Conseil³.

L'article 8, paragraphe 1, de la convention dispose que toute Partie peut présenter une proposition au Secrétariat pour l'inscription d'une substance chimique aux annexes A, B ou C de la convention et que cette proposition est ensuite examinée par le comité d'étude des polluants organiques persistants, conformément à l'article 8, paragraphes 3 et 4 de ladite convention. Cette proposition contient les informations prévues à l'annexe D. La procédure d'adoption des amendements aux annexes est régie par l'article 22 de la convention.

Compte tenu des informations scientifiques et des rapports d'examen disponibles ainsi que des critères de sélection énoncés à l'annexe D de la convention, l'acide perfluorooctanoïque (PFOA), ses sels et les substances apparentées au PFOA pouvant se dégrader en PFOA dans certaines conditions environnementales, présentent des caractéristiques de polluants organiques persistants. Dans le texte qui suit, la mention «PFOA et ses composés» désigne toutes les formes décrites qui relèvent du présent paragraphe.

Une analyse de marché⁴ récemment réalisée pour le compte de la Commission européenne a révélé que dans l'Union, en 2010, une seule entreprise fabriquait du pentadécafluorooctanoate d'ammonium (APFO). Cette entreprise a annoncé qu'elle cesserait de produire de l'APFO à partir du mois d'août 2010, et de commercialiser ce produit à partir de novembre 2010. L'analyse de marché a également montré que, dans l'Union, le PFOA et l'APFO servent principalement à produire des fluoropolymères et des fluoroélastomères⁵ et que leur dissémination dans l'environnement survient à ce stade.

¹ JO L 209 du 31.7.2006, p. 1.

² JO L 158 du 30.4.2004, p. 7.

³ JO L 81 du 19.3.2004, p. 35.

⁴ van der Putte I, Murin M, van Velthoven M, Affourtit F. 2010. «Analysis of the risks arising from the industrial use of Perfluorooctanoic Acid (PFOA) and Ammonium Perfluorooctanoate (APFO) and from their use in consumer articles. Evaluation of the risk reduction measures for potential restrictions on the manufacture, placing on the market and use of PFOA and APFO» (Analyse des risques découlant de l'usage industriel d'acide perfluorooctanoïque (PFOA) et de perfluorooctanoate d'ammonium (APFO), et de leur utilisation dans la fabrication de produits de consommation. Évaluation des mesures de réduction du risque concernant de possibles restrictions quant à la fabrication, la mise sur le marché et l'utilisation du PFOA et de l'APFO), Commission européenne, DG Entreprises et industrie.

⁵ Les fluoropolymères sont des matières plastiques à haute performance et les fluoroélastomères sont des caoutchoucs synthétiques à haute performance.

Le 20 juin 2013, l'accord du comité des États membres ayant été obtenu à l'unanimité — en application du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)⁶ — le PFOA et l'APFO ont été ajoutés sur la liste des substances susceptibles d'être soumises à autorisation⁷, étant donné qu'ils ont été répertoriés comme substances extrêmement préoccupantes (SVHC). Cette décision était fondée sur un dossier d'information⁸ élaboré par l'Allemagne en application de l'annexe XV du règlement (CE) n° 1907/2006. Les données scientifiques présentées dans ce dossier ont montré que le PFOA et l'APFO répondaient aux critères énoncés à l'article 57, point c), du règlement REACH permettant de les considérer comme des substances toxiques pour la reproduction, de catégorie 1B, et, en particulier, qu'ils répondaient également aux critères énoncés à l'article 57, point d), dudit règlement, en tant que substances persistantes, bioaccumulables et toxiques (substances PBT).

En octobre 2013, le PFOA et l'APFO ont fait l'objet d'une classification harmonisée à l'annexe VI du 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»)⁹, tel que modifié par le règlement (UE) n° 944/2013 de la Commission¹⁰, en tant que substances cancérigènes, de catégorie 2, toxiques pour la reproduction, de catégorie 1B, et présentant une toxicité spécifique pour certains organes cibles comme le foie après une exposition répétée, de catégorie 1 («STOT RE 1 foie»). À la suite de cette classification, la mise sur le marché et l'utilisation de PFOA et d'APFO, en tant que substances ou dans des mélanges destinés à être mis à la disposition du public est interdite dans l'Union depuis le 1^{er} janvier 2015, conformément au règlement (CE) n° 1907/2006 tel que modifié par le règlement (UE) n° 317/2014¹¹.

Depuis, les autorités compétentes allemandes et norvégiennes ont établi conjointement un dossier en application de l'annexe XV du règlement REACH, dans l'intention de proposer l'application aux composés du PFOA de la procédure de restriction prévue par le règlement REACH. Ce dossier de restriction¹², qui a été présenté à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) le 17 octobre 2014, vise à limiter la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché des composés du PFOA, tels quels en tant que substances ou contenus dans d'autres substances, mélanges ou articles.

En raison de leurs propriétés techniques remarquables (qui confèrent aux produits un caractère hydrofuge et oléofuge et une imperméabilité aux graisses), les composés du PFOA sont utilisés dans divers produits de consommation ainsi que pour des applications industrielles. Ces utilisations sont à l'origine de rejets fortement dispersifs de PFOA, de ses sels et de substances apparentées dans l'environnement. Sur le plan mondial, les sources de PFOA ont été considérablement réduites aux États-Unis, au Japon et dans l'Union européenne.

⁶ JO L 396 du 30.12.2006, p. 1.

⁷ ED/69/2013 - disponible à l'adresse suivante: <http://echa.europa.eu/documents/10162/b54352de-0f2f-454c-bc83-04f191c560b7>

⁸ Disponible à l'adresse suivante: <http://echa.europa.eu/documents/10162/1b26b219-6783-4981-9acf-154d620937b4>

⁹ JO L 353 du 31.12.2008, p. 1.

¹⁰ Règlement (UE) n° 944/2013 de la Commission [5^e adaptation au progrès technique du règlement (CE) n° 1272/2008] (JO L 261 du 3.10.2013, p. 5).

¹¹ Règlement (UE) n° 317/2014 de la Commission modifiant le règlement (CE) n° 1907/2006 en ce qui concerne l'annexe XVII (substances CMR) (JO L 93 du 28.03.2014, p. 24).

¹² Rapport relatif aux restrictions concernant le PFOA élaboré par l'Allemagne et la Norvège, publié le 17 décembre 2014 sur le site internet de l'Agence européenne des produits chimiques. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.echa.europa.eu/web/guest/restrictions-under-consideration>

Il importe toutefois de remarquer que la fabrication de fluoropolymères tend à se déplacer vers des pays tels que la Russie et la Chine, dans lesquels il semble qu'une grande partie des fluoropolymères continue d'être produite à partir de PFOA. On constate en effet que les produits de consommation contenant du PFOA sont le plus souvent importés de pays situés en dehors de l'Union. Le marché mondial des fluoropolymères est en progression constante (il croît de 5 à 6% par an).

Sur la base des informations disponibles, le dossier évalue à 40 tonnes par an (t/a) les quantités de PFOA et de ses sels qui seraient actuellement importées dans l'Union européenne. En outre, 100 à 1000 t/a de substances apparentées au PFOA seraient fabriquées dans l'Union et 100 à 1000 t/a supplémentaires y seraient importées. Par ailleurs, les substances apparentées au PFOA pénètrent dans l'Union par l'intermédiaire de produits importés, tels que des textiles, ce qui représente vraisemblablement des volumes considérables de substances apparentées au PFOA.

Le dossier de restriction établi en application de l'annexe XV s'intéresse non seulement aux caractéristiques indubitables du PFOA et de ses composés en tant que substances persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT) — caractéristiques attestées par les classifications susmentionnées effectuées en application du règlement REACH et du règlement CLP — mais aussi à leur potentiel de propagation à longue distance dans l'environnement. Le dossier fait référence à un rapport rédigé en 2006 par l'OCDE qui concluait que le PFOA et ses composés donnaient lieu à une propagation à longue distance dans l'environnement et qu'ils avaient été détectés dans des régions éloignées telles que l'Arctique¹³. Le dossier conclut que ces faits confirment que les émissions de PFOA et de ses composés créent un problème de pollution transfrontière.

Compte tenu des informations disponibles actuellement en ce qui concerne les caractéristiques du PFOA et de ses composés en tant que substances persistantes, bioaccumulables et toxiques (PBT) et leur potentiel de propagation à longue distance dans l'environnement, et sur la base des études et des rapports susmentionnés, il est proposé qu'étant donné que le PFOA et ses composés répondent aux critères énoncés à l'annexe D de la convention, ils peuvent donc être considérés comme des polluants organiques persistants.

Le PFOA et ses composés continuent d'être fabriqués, utilisés ou rejetés de manière non intentionnelle, dans des proportions importantes, dans les pays tiers. Compte tenu du potentiel de propagation à longue distance dans l'environnement de ces substances chimiques, les mesures prises au niveau national ou au niveau de l'Union ne suffisent pas à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine, et une action internationale plus large est nécessaire.

Dans la perspective de la prochaine réunion du comité d'étude des polluants organiques persistants, en octobre 2015, il est opportun que la Commission présente au Secrétariat de la convention de Stockholm, au nom de l'Union, une proposition d'inscription du PFOA et de ses composés à l'annexe A de ladite convention. Cette proposition constitue la position à prendre au nom de l'Union européenne aux fins de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

¹³ OCDE, 2006: «SIDS Initial Assessment Report after SIAM 22 - Ammonium Perfluorooctanoate & Perfluorooctanic Acid», pp. 1 à 210.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Les autorités compétentes des États membres de l'Union européenne ont approuvé en juillet 2014 une communication¹⁴ relative à un consensus entre la convention, le protocole et le règlement REACH.

La décision de présenter une proposition en vue de l'inscription du PFOA et de ses composés à l'annexe A de la convention se fonde sur les conclusions de ce document de consensus, selon lesquelles le processus d'inscription d'une substance à l'annexe XVII (procédure de restriction) du règlement REACH peut être mené de manière concomitante avec le processus d'inclusion dans l'une des annexes de la convention. En outre, l'achèvement du processus de restriction d'une substance en application du règlement REACH pourrait faciliter l'élaboration de la position de l'Union en vue de la conférence des Parties au cours de laquelle l'inscription de la substance en cause devra faire l'objet d'une décision.

Au cas où le PFOA et ses composés seraient proposés en vue d'une inscription à l'annexe A de la convention, une nouvelle phase de consultation et d'évaluation devra être menée avec les parties prenantes intéressées et toute autre Partie à la convention qui le souhaiterait.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

La présente proposition donnera lieu à l'élaboration d'un dossier d'information en application des dispositions de l'article 8, paragraphe 1, et des critères énoncés à l'annexe D de la convention. Ce dossier permettra de présenter au Secrétariat de la convention une proposition d'inscription du PFOA et de ses composés à l'annexe A de la convention.

¹⁴ CA/29/2014 – document approuvé en juillet 2014 lors de la 15^e réunion des autorités compétentes pour le règlement REACH et le règlement CLP (réunion CARACAL).

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

concernant la présentation, au nom de l'Union européenne, d'une proposition d'inscription de substances chimiques supplémentaires à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 191, paragraphe 1, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'Union européenne a ratifié le 16 novembre 2004 la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (ci-après dénommée «la convention»), par la décision 2006/507/CE du Conseil du 14 octobre 2004 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants¹⁵.
- (2) En tant que partie à la convention, l'Union européenne peut présenter des propositions de modification des annexes de la convention. L'annexe A de la convention contient la liste des polluants organiques persistants à éliminer.
- (3) Au vu des informations scientifiques et des rapports d'examen disponibles ainsi que des critères de sélection énoncés à l'annexe D de la convention, l'acide perfluorooctanoïque (PFOA), ses sels et les substances liées au PFOA pouvant se dégrader en PFOA dans certaines conditions environnementales (ci-après «le PFOA et ses composés»), présentent des caractéristiques de polluants organiques persistants.
- (4) Conformément à l'article 59, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH)¹⁶ et conformément au dossier¹⁷ établi en application de l'annexe XV dudit règlement, le PFOA et son sel d'ammonium (APFO) ont été inscrits sur la liste des substances extrêmement préoccupantes qui ont été répertoriées comme répondant aux critères de classification en tant que substances toxiques pour la reproduction, de catégorie 1B, énoncés à l'article 57, point c), dudit règlement et, en particulier, répondant également aux critères énoncés à l'article 57, point d), de ce règlement en tant que substances persistantes, bioaccumulables et toxiques.

¹⁵ JO L 209 du 31.7.2006, p. 1.

¹⁶ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), (JO L 369 du 30.1.2006, p. 1).

¹⁷ Disponible à l'adresse suivante: <http://echa.europa.eu/documents/10162/1b26b219-6783-4981-9acf-154d620937b4>

- (5) En application des dispositions de l'article 69, paragraphe 4, du règlement REACH, le PFOA et ses composés font actuellement l'objet d'un dossier conforme aux prescriptions de l'annexe XV¹⁸ qui a été présenté à l'Agence européenne des produits chimiques en vue de restreindre la fabrication, l'utilisation ou la mise sur le marché du PFOA et de ses composés en tant que tels ou contenus dans d'autres substances, mélanges ou articles.
- (6) Le PFOA et ses composés sont des substances utilisées pour des applications fortement dispersives dans le monde entier et qui se retrouvent partout dans l'environnement. Compte tenu du potentiel de propagation à longue distance dans l'environnement du PFOA, les mesures prises au niveau de l'UE ne suffisent pas à garantir un niveau élevé de protection de l'environnement et de la santé humaine, et une action internationale plus large est nécessaire.
- (7) En conséquence, il convient que l'UE propose au Secrétariat de la convention de Stockholm d'inscrire le PFOA et de ses composés à l'annexe A de la convention. Cette proposition et la position de l'Union concernant les conditions d'inscription du PFOA et de ses composés à l'annexe A de la convention devraient tenir compte de toute information pertinente obtenue dans le cadre de la procédure de restriction en cours engagée en application des articles 68 à 73 du règlement REACH.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. L'Union européenne propose l'inscription du PFOA et de ses composés à l'annexe A de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (la «convention»).
2. La Commission communique la proposition présentée au nom de l'Union européenne au Secrétariat de la convention, accompagnée de toutes les informations requises en application de l'annexe D de la convention.

Article 2

La présente décision entre en vigueur le jour de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

¹⁸ Rapport relatif aux restrictions concernant le PFOA élaboré par l'Allemagne et la Norvège, publié le 17 décembre 2014 sur le site internet de l'Agence européenne des produits chimiques. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.echa.europa.eu/web/guest/restrictions-under-consideration>