



Berne, le 25 novembre 2022

Révision de l'ordonnance sur la protection de l'air dans le domaine de l'épuration des effluents gazeux

Rapport explicatif



Table des matières

1	Contexte	3
2	Présentation du projet.....	4
3	Comparaison avec le droit étranger, notamment européen.....	5
4	Commentaire des dispositions	5
5	Conséquences	6

1 Contexte

La situation précaire sur le plan de l'approvisionnement en gaz prévalant en Europe en raison de la guerre en Ukraine et les difficultés d'approvisionnement sur le plan mondial engendrent des difficultés de livraison voire l'indisponibilité des produits chimiques nécessaires, de manière directe ou indirecte, à l'épuration des effluents gazeux dans les milieux industriels et économiques. Il convient de citer à cet égard en particulier l'ammoniac ou l'urée, qui sont employés dans le cadre de la dénitrification des effluents gazeux dans un grand nombre d'installations, telles que les centrales de chauffage au bois, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM), les cimenteries ou les moteurs à combustion stationnaires. Ces deux substances chimiques sont requises dans les processus de combustion afin de retirer des effluents gazeux les oxydes d'azote (NO_x), néfastes à l'environnement et à la santé. Du gaz naturel, entre autres, est utilisé en tant que substance de départ pour fabriquer l'ammoniac, qui constitue à son tour la base de la fabrication d'urée. Sont employés dans le cadre de l'épuration des fumées également d'autres produits (p. ex. soude caustique) qui sont fabriqués au moyen de l'électrolyse à l'alcali et au chlore. L'énergie requise dans ce contexte est fournie via l'électricité. Or si le gaz ou l'électricité se font rares, ces substances risqueraient de ne plus être disponibles en quantités suffisantes sur le marché. Outre des problèmes survenant lors de la fabrication en raison de l'approvisionnement énergétique, des retards de livraison ou des pénuries pourraient apparaître en raison de la situation logistique sur le plan mondial.

Les produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux sont utilisés en cours d'exploitation, afin que les installations puissent respecter les valeurs limites d'émission prévues par l'ordonnance sur la protection de l'air (OPair, RS 814.318.142.1) pour les pollutions atmosphériques. En cas de pénuries, de nombreuses installations ne pourraient plus être exploitées en conformité avec l'OPair. Tel serait par exemple le cas des UIOM : la combustion des déchets urbains produits pourrait être menacée, ce qui engendrerait des conséquences en matière de production d'électricité et de chaleur. Eu égard à ce qui précède, plusieurs associations sectorielles et services cantonaux ont demandé à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) des clarifications sur le régime juridique pour le cas où une telle situation devait se présenter. Quelques services cantonaux chargés de la protection de l'air ont également été contactés par des entreprises soucieuses de ne plus pouvoir se procurer certaines substances.

Il est difficile d'estimer si de telles situations de manquements sur le plan des produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux se produiront réellement dans un avenir proche. Un tel scénario ne saurait toutefois être exclu en raison de la situation prévalant en Europe et dans le monde en matière d'approvisionnement énergétique et de chaînes d'approvisionnement. Dans ce contexte, la base légale doit être précisée. Par conséquent, des dispositions doivent être édictées dans l'OPair afin que les cantons puissent prévoir des limitations moins sévères des émissions à titre exceptionnel et à des conditions claires et strictes en cas d'indisponibilité des produits chimiques nécessaires à l'exploitation des installations d'épuration des effluents gazeux. Ainsi, la situation juridique est précisée et une sécurité juridique est apportée s'agissant des situations d'exception.

2 Présentation du projet

Le système de constitution de réserves obligatoires s'applique en Suisse. Si les milieux économiques ne peuvent plus assurer l'approvisionnement du pays en biens et services de première nécessité en cas de pénurie grave, la Confédération et si nécessaire les cantons prennent les mesures qui s'imposent. En vertu de la loi sur l'approvisionnement du pays (RS 531), le Conseil fédéral peut rendre obligatoire le stockage de certains biens vitaux. Les produits chimiques utilisés pour l'épuration des effluents gazeux (l'ammoniac, l'urée ou la soude caustique, p. ex.) ne font toutefois actuellement pas partie de ces biens.

Les exploitants d'installations sont tenus, en vertu de l'autorisation d'exploitation, de respecter les exigences prévues par le droit environnemental et de prendre à cette fin toutes les mesures dont ils disposent. Il revient aux entreprises de veiller à ce que les produits chimiques destinés à l'exploitation soient stockés en quantités suffisantes pour combler tout retard d'approvisionnement ou toute pénurie temporaire. Or dans la pratique, selon les substances et les types d'installations, seules sont conservées les quantités nécessaires pour couvrir la consommation sur quelques jours voire semaines.

Du fait de la situation prévalant en matière d'approvisionnement en gaz et en électricité, il est envisageable que des difficultés de fabrication et de livraison surviennent durant l'hiver 2022/2023, mais aussi plus tard, pour certains produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux. Les entreprises ne pourraient alors plus respecter les valeurs limites d'émission et, partant, contreviendraient aux dispositions de protection de l'environnement en vigueur. Les autorités cantonales compétentes seraient dans de tels cas contraintes, en vertu de la législation existante, d'ordonner aux détenteurs des installations de rétablir l'état conforme au droit dans un délai raisonnable. Si cette façon de procéder convenait en cas de dépassement des valeurs limites dû à des problèmes techniques, elle ne permet pas de répondre à un problème tel qu'une pénurie de produits chimiques en Suisse. Les dispositions actuelles de l'OPair n'habilitent pas explicitement les autorités à fixer, dans de telles situations, des limitations moins sévères des émissions pour certaines installations ou catégories d'installations pendant une durée déterminée.

En raison du caractère exceptionnel de la situation, et dans l'optique de la survenue de situations de pénurie comparables à l'avenir, un article de l'OPair régissant la gestion en cas de pannes d'exploitation doit être complété par un passage permettant aux autorités d'exécution cantonales de fixer des limitations moins sévères des émissions pendant la durée d'indisponibilité des produits chimiques concernés. Des conditions strictes et précises sont prévues à cet égard : les exploitants des installations doivent démontrer de façon convaincante qu'ils ne peuvent plus se procurer le produit chimique nécessaire sur le marché en Suisse et en Europe. Les autorités d'exécution doivent examiner la disponibilité de chaque produit avant d'octroyer des allègements. Elles doivent dans ce contexte également tenir compte des capacités de stockage et des quantités stockées dont disposent les entreprises demandant ces allègements. La hausse des prix des produits chimiques ne joue aucun rôle dans l'évaluation. De la même manière, les entreprises ne peuvent faire valoir des difficultés d'approvisionnement locales ou régionales.

Dans un premier temps, il y a lieu d'examiner si une exploitation réduite de l'installation peut être envisagée afin de pouvoir respecter les limitations des émissions malgré des difficultés d'approvisionnement temporaires. La mise à l'arrêt d'une installation constitue également une option, pour autant qu'elle se révèle raisonnable ou que la quantité ou la nocivité des émissions deviennent intolérables du fait de la diminution de l'épuration des effluents gazeux. Dans certains cas, des installations industrielles ne pourront plus être exploitées en cas d'indisponibilité des produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux, puisque les installations d'épuration elles-mêmes seraient endommagées par certains composants des effluents gazeux (p. ex. corrosion ou catalyseurs endommagés).

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Les adaptations prévues dans le cadre de la présente révision partielle de l'OPair ne concernent pas le droit international ou européen.

4 Commentaire des dispositions

Art. 16, titre

Dans l'OPair en vigueur, l'art. 16 régit la gestion des pannes d'exploitation et l'utilisation des conduites d'évitement. L'autorité décide des mesures à prendre dans ce contexte. Dorénavant, l'indisponibilité des produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux doit également être traitée dans cet article. Le titre de ce dernier doit donc être complété en conséquence.

Art. 16, al. 3

En vertu du nouvel al. 3, les autorités se voient octroyer la possibilité de fixer des limitations moins sévères des émissions, si les produits chimiques nécessaires à l'épuration des effluents gazeux devaient ne plus être disponibles et que les étapes d'épuration des effluents gazeux ne pouvaient plus être exploitées suffisamment dans les installations stationnaires pour garantir le respect des valeurs limites fixées dans l'OPair. Une indisponibilité au sens de l'al. 3 implique qu'aucun fournisseur en Suisse et en Europe ne peut procurer les produits chimiques requis. À cet égard, il convient de ne pas uniquement tenir compte de la situation d'approvisionnement locale. À noter que des prix élevés ne sont pas pris en compte dans l'évaluation. Les entreprises sont responsables de veiller à posséder un stock suffisamment important de ces produits. Les autorités doivent tenir compte des capacités de stockage dont disposent les exploitants pour décider d'un éventuel allègement.

S'agissant des polluants non cancérigènes, des valeurs limites plus élevées, comme celles applicables à d'autres catégories d'installations stationnaires, peuvent par exemple servir d'orientation dans ce cadre. Cette disposition ne s'applique par contre notamment pas aux substances cancérigènes visées à l'annexe 1, ch. 8, OPair, ni aux substances cancérigènes pour lesquelles les autorités ont fixé des valeurs limites en vertu de l'art. 4 OPair. En outre, toute limitation moins sévère des émissions est exclue pour les substances hautement toxiques telles que les polychlorodibenzo-p-dioxines et les dibenzofuranes.

Les exploitants doivent informer l'autorité d'exécution cantonale déjà avant la survenue d'un manque de disponibilité. Dans un premier temps, une exploitation réduite de l'installation voire une mise à l'arrêt temporaire de celle-ci doivent être envisagées afin de combler tout retard d'approvisionnement ou toute pénurie temporaire. Si ces mesures ne peuvent pas être prises ou ne permettent pas de respecter les valeurs limites d'émission, les autorités cantonales peuvent fixer des limitations moins sévères pour une période déterminée en vue de la poursuite de l'exploitation des installations. Elles doivent mettre en balance, d'une part, les intérêts de protection de l'environnement et de la santé et, d'autre part, une exploitation réduite ou une mise à l'arrêt des installations. La situation sur le plan des immissions à l'emplacement concerné doit être prise en compte avant toute fixation d'une limitation moins sévère des émissions.

Dans tous les cas, la fixation de limitations moins sévères des émissions constitue une exception due à une situation exceptionnelle. Par conséquent, de telles limitations ne peuvent valoir que pendant la période durant laquelle les produits chimiques ne sont pas disponibles. En cas de fixation de limitations moins sévères, les autorités doivent contraindre les entreprises à démontrer régulièrement et à de brefs intervalles si l'indisponibilité demeure.

5 Conséquences

La présente révision générera une légère charge d'exécution pour les cantons, car ceux-ci devront déterminer s'ils octroient des allègements pour les différents installations, types d'installations ou secteurs, et le cas échéant, déterminer quels seront ces allègements. Ces charges auraient toutefois également vu le jour dans le cadre des obligations relevant de l'OPair en vigueur : en cas d'indisponibilité des produits chimiques destinés à l'épuration des effluents gazeux, les cantons devraient convenir avec les exploitations des mesures à prendre afin de rétablir l'état conforme au droit. L'OFEV élabore actuellement, en collaboration avec les cantons, les bases en vue d'une exécution harmonisée.

Du point de vue actuel, il n'est pas possible d'estimer si des difficultés ou des pénuries d'approvisionnement en produits chimiques destinés à l'exploitation apparaîtront durant l'hiver 2022/2023 ou plus tard. Il est possible que la nouvelle disposition prévue à l'art. 16, al. 3, OPair ne soit même pas appliquée.

La fixation de limitations moins sévères des émissions se traduira par une hausse des émissions. Étant donné qu'il n'est guère possible de savoir quels produits chimiques seront indisponibles et pour quelle période, il est difficile d'estimer les émissions attendues. La situation prévalant sur le plan des immissions avant la fixation de limitations moins sévères des émissions doit dans tous les cas être prise en compte. Pour pouvoir apprécier les conséquences sur la qualité de l'air et ainsi éviter autant que possible les immissions excessives, des calculs de dispersion peuvent être effectués pour les grandes installations.