



10.08.2020

Compatibilité climatique dans l'EIE

Rapport à l'intention de la CEATE-E

17.071 n Révision totale de la loi sur le CO₂ pour la période postérieure à 2020

1 Contexte

En vertu de l'art. 7a du projet de révision de la loi sur le CO₂, quiconque souhaite construire ou modifier de manière importante des installations qui génèrent une quantité de gaz à effet de serre qui reste à déterminer par le Conseil fédéral doit limiter les émissions de gaz à effet de serre de ces installations dans la mesure que le permettent l'état de la technique et les conditions d'exploitation, et pour autant que cela soit économiquement supportable. Cette obligation s'applique aux exploitants des installations au sens de la loi sur la protection de l'environnement (LPE), en particulier les bâtiments, les voies de communication et les modifications de terrain. Pour les installations devant faire l'objet d'une étude de l'impact sur l'environnement (EIE), cette dernière doit établir si le projet concret de construction ou de modification respecte les exigences visées à l'art. 7a du projet de révision de la loi sur le CO₂. Pour les installations qui ne sont pas soumises à une EIE, le respect desdites exigences doit être vérifié dans le cadre de la procédure d'autorisation de construire.

Une proposition de la CEATE-E entend obliger les cantons à rendre régulièrement rapport au sujet des installations ayant fait l'objet d'une EIE et des émissions de gaz à effet de serre autorisées. Cette obligation doit également s'appliquer aux installations rattachées au système d'échange de quotas d'émission (SEQUE). Lors de sa session du 22 juin 2020, la CEATE-E a suspendu cette proposition et chargé l'administration de consulter les cantons.

2 Généralités relatives à l'EIE

En vertu de l'art. 10a, al. 2, LPE, doivent faire l'objet d'une EIE les installations susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement, au point que le respect des dispositions en matière d'environnement ne pourra probablement être garanti que par des mesures spécifiques au projet ou au site. Les installations pour lesquelles le respect des dispositions légales relatives à la protection de l'environnement exige uniquement la prise des mesures standard habituelles ne sont pas soumises à l'EIE. Ces installations doivent toutefois elles aussi respecter les prescriptions relatives à la protection de l'environnement.

Plusieurs acteurs sont impliqués dans l'EIE : le requérant, qui souhaite construire ou exploiter une installation, l'autorité compétente en matière d'autorisation, les services cantonaux de la protection de l'environnement et l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) pour les projets nécessitant une autorisation fédérale tels que les routes nationales ou les aéroports. L'OFEV doit être consulté dans le cas des centrales thermiques à combustibles fossiles. L'élaboration d'un rapport relatif à l'impact sur l'environnement (RIE) incombe au requérant. À cette fin, ce dernier effectue une enquête préliminaire mettant en évidence les effets de l'installation susceptibles d'affecter sensiblement l'environnement. Il doit en outre présenter un cahier des charges précisant les impacts du projet sur l'environnement à étudier

dans le rapport d'impact, les méthodes d'investigation prévues ainsi que le cadre géographique et temporel de ces études. L'enquête préliminaire et le cahier des charges sont évalués par le service cantonal de la protection de l'environnement ou l'OFEV, en fonction des domaines de compétences. Le RIE doit comporter les indications nécessaires à l'examen du projet par l'autorité compétente. Il doit être accessible au public. Il est transmis par l'autorité compétente au service cantonal de la protection de l'environnement ou à l'OFEV pour examen. L'autorité compétente prend sa décision sur la base de l'avis de ces derniers. Les tiers directement concernés ou les organisations ayant qualité pour recourir peuvent faire opposition auprès de l'autorité compétente avant que celle-ci rende sa décision. Une fois la décision rendue, ils peuvent faire recours. Le Tribunal administratif fédéral statue en première instance dans les procédures fédérales.

3 Évaluation de l'obligation cantonale de rendre rapport

La mise en œuvre de l'art. 7a du projet de révision de la loi sur le CO₂ nécessiterait des services cantonaux de la protection de l'environnement ou de l'OFEV qu'ils étendent leurs directives relatives à l'enquête préliminaire, au cahier des charges et au RIE de manière à inclure les gaz à effet de serre et les mesures de réduction. Si le requérant ne prend pas suffisamment en considération ces directives, l'autorité compétente doit, sur la base de l'avis du service cantonal ou de l'OFEV, lui demander de procéder à des améliorations ou refuser sa demande.

Afin de remplir l'obligation exigée par la proposition, les cantons devraient transmettre à la Confédération, dans un rapport à part, les données relatives aux émissions de gaz à effet de serre attendues qui sont indiquées dans le RIE ou, pour les installations non soumises à une EIE, dans les documents remis dans le cadre de la procédure d'autorisation.

Vu la charge relativement faible qu'elle implique, cette obligation de rendre rapport est supportable pour les cantons. Néanmoins, la liste des installations autorisées et des émissions de gaz à effet de serre restantes pourrait, à elle seule, ne pas être suffisamment pertinente. La Confédération pourrait recevoir des indications supplémentaires relatives au potentiel de réduction exploité en fonction des différents types d'installations et des cantons. À cette fin, des analyses approfondies et des évaluations comparatives seraient alors nécessaires.

En raison d'absences pour cause de vacances, la consultation s'est limitée à des entretiens avec les représentants des cantons de Zurich (également président du groupe spécialisé UVP), de Berne, de Genève (vice-président du groupe spécialisé EIE), de Vaud (présidente du groupe spécialisé EIE) et de Saint-Gall.

4 Exception des entreprises couvertes par le SEQE

Des droits d'émission sont attribués à titre gratuit aux installations rattachées au SEQE sur la base de référentiels de produits européens, également appliqués en Suisse. Chacun de ces droits permet d'émettre une tonne de CO₂. À l'annexe 9 de l'ordonnance sur le CO₂, certains produits sont assortis d'un référentiel (nombre de droits d'émission par tonne de produits). Les exploitants d'installations moins efficaces en termes d'émissions de gaz à effet de serre doivent acquérir les droits d'émission manquants. Cette réglementation n'oblige donc pas ces exploitants à prendre des mesures propres à leur entreprise. En effet, tant que les coûts restent supérieurs aux prix du CO₂, les investissements ne sont pas rentables. À long terme, il est prévu que les installations participant au SEQE soient, dans leur globalité, exploitées de manière à n'avoir aucune incidence sur le climat. Les entreprises couvertes par le SEQE doivent remettre chaque année à l'OFEV un rapport de suivi ainsi que des droits d'émission à hauteur des émissions générées. Étant donné que toute modification importante entraîne en général une adaptation de la quantité des droits d'émission attribués, l'OFEV dispose d'une vue d'ensemble complète des émissions de gaz à effet de serre des entreprises couvertes par le SEQE, lui permettant également de faire des comparaisons avec les valeurs de l'UE. C'est pourquoi une obligation de rendre un rapport supplémentaire relatif à l'EIE qui serait inscrite dans le droit cantonal et couvrirait toutes les exploitations industrielles n'apporterait quasiment pas de plus-value.

Si les entreprises couvertes par le SEQE devaient, en vertu de l'art. 7a du projet de révision de la loi sur le CO₂, limiter leurs émissions dans la mesure que le permet l'état de la technique, et pour autant

que cela soit économiquement supportable, sans pouvoir acquérir des droits d'émission supplémentaires au lieu de mettre en œuvre leurs propres mesures, elles n'auraient pour ainsi dire aucun intérêt à modifier leur installation soumise à une EIE ou à une procédure d'autorisation. En conséquence, une entreprise pourrait, par exemple, renoncer au remplacement d'une installation de production de chaleur à partir d'agents énergétiques fossiles par une centrale thermique à bois. Étant donné que les entreprises couvertes par le SEQE sont en règle générale soumises à l'EIE, les organisations environnementales ayant qualité pour recourir pourraient user des voies de droit qui leur sont ouvertes et retarder les projets souhaités en invoquant des motifs de protection du climat.