



10.08.2016

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV ; RS 814.018)

Adaptations de l'annexe 3 OCOV

Table des matières

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils (OCOV; RS 814.018)	1
1 Contexte / introduction	2
2 Grandes lignes du projet	3
3 Compatibilité / relation avec le droit européen	4
4 Commentaire des dispositions	4
5 Modification d'autres actes (éventuellement)	5
6 Conséquences	6
6.1 Conséquences pour la Confédération	6
6.2 Conséquences pour les cantons	6
6.3 Conséquences économiques / autres conséquences	6

1 Contexte / introduction

Les COV (composés organiques volatils) et les oxydes d'azote (NO_x) sont des précurseurs de l'ozone, qui se forme sous l'effet de la lumière du soleil. L'ozone est le composant majeur du smog d'été ; c'est aussi un des oxydants et des gaz irritants les plus puissants. Parallèlement à une diminution de la concentration d'ozone, la réduction des émissions de COV contribue de manière significative à diminuer la charge en poussières fines et l'effet nocif pour la santé et cancérigène de la pollution atmosphérique, ce qui permet d'atténuer simultanément plusieurs problèmes liés à la qualité de l'air. Les COV sont utilisés comme solvants dans de nombreux secteurs d'activité. On les retrouve dans divers produits, par exemple les peintures, les vernis et certains détergents.

Vu les art. 35a et 35c de la *loi fédérale sur la protection de l'environnement* (LPE ; RS 814.01), l'*ordonnance sur la taxe d'incitation sur les composés organiques volatils* (OCOV ; RS 814.018) est entrée en vigueur le 12 novembre 1997. La taxe d'incitation sur les COV est prélevée depuis le 1^{er} janvier 2000. Depuis le 1^{er} janvier 2003, son taux est fixé à 3 francs par kilo de COV. La taxe d'incitation sur les COV est prélevée lors de l'importation et de la production en Suisse. Lorsque des produits contenant des COV sont exportés, la taxe est remboursée.

La combinaison de prescriptions s'appliquant aux gaz d'échappement et aux émissions et de la taxe d'incitation sur les COV a eu pour effet un recul important des émissions de COV et de NO_x en Suisse, mais ce résultat est encore insuffisant. Aujourd'hui, les émissions de COV anthropogènes se situent aux alentours de 80 000 tonnes par an¹. Afin de respecter les objectifs de réduction en ce qui concerne l'ozone, les émissions de COV doivent être réduites d'au moins 30% par rapport à 2005². Il en découle un déficit d'au moins 10 000 tonnes d'émissions de COV par an à combler par rapport aux objectifs de réduction. On peut néanmoins s'attendre à ce que cela ne suffise pas pour respecter les valeurs limites d'immission en vigueur pour l'ozone.

En vertu de l'art. 35a, al. 4, LPE, le Conseil fédéral peut exonérer de la taxe, à concurrence des frais supplémentaires engagés, les COV qui sont utilisés ou traités d'une façon telle que leurs émissions sont réduites très au-delà des exigences légales. Cette possibilité d'exonération est inscrite à l'art. 9 OCOV. Pour bénéficier d'une exonération, les entreprises et les exploitants d'installations doivent remplir trois conditions: (1) la quantité des émissions de COV de l'installation stationnaire doit être inférieure d'au moins 50% aux valeurs limites prévues par l'OPair, (2) l'installation d'épuration des effluents gazeux (installation d'épuration) utilisée à cet effet doit être disponible pendant 95% de la durée d'exploitation et (3) les émissions de COV qui ne sont pas dirigées vers l'installation d'épuration (émissions diffuses) doivent être réduites selon la meilleure technique disponible.

Une centaine d'entreprises bénéficient actuellement d'une exonération de la taxe d'incitation sur les COV en vertu de l'art. 9 OCOV, dont 42 sont actives dans l'industrie chimique et pharmaceutique, 22 dans l'impression d'emballages, huit dans le traitement du polystyrène expansible (entreprises PSE) et cinq dans la fabrication de peintures et de vernis. Les 23 autres ne se rattachent à aucun de ces secteurs.

La troisième condition d'exonération a été introduite avec la révision de l'OCOV en 2013. Tandis que les deux premières conditions encouragent l'utilisation d'installations d'épuration avec un degré élevé d'efficacité et de disponibilité et entraînent d'importantes réductions d'émissions, il reste un grand potentiel de réduction pour les émissions diffuses. Ce sont des émissions qui ne parviennent pas à l'installation d'épuration, mais qui résultent d'un captage insuffisant dans le local d'exploitation lors des processus de production des installations stationnaires et s'échappent dans l'environnement à travers portes, fenêtres et gaines d'aération. Ce troisième critère vise donc à réduire les émissions diffuses de

¹ Statistique des émissions 2014, source : OFEV

² Objectifs de réduction des émissions selon la stratégie fédérale de protection de l'air du 11 septembre 2009 et selon le Protocole de Göteborg révisé

COV à la source dans la mesure du possible et à les capter au mieux (ainsi qu'à les diriger vers l'installation d'épuration).

Pour réduire les émissions diffuses de COV, l'annexe 3 OCOV définit des exigences intersectorielles sur l'utilisation de la meilleure technique disponible. En complément, la communication *Réduction des émissions diffuses de COV en vue d'une exonération de la taxe au sens de l'art. 9 OCOV – Directives spécifiques aux branches* explicite ces exigences au sens de l'annexe 3, ch. 2, OCOV pour les branches les plus concernées :

- impression des emballages, laquage, contrecollage et laminage inclus,
- industrie chimique et fabrication des produits pharmaceutiques, des arômes et des substances odoriférantes,
- fabrication des peintures, des vernis et des liants et
- traitement du polystyrène expansible (PSE).

Au regard de la troisième condition d'exonération, il faut distinguer deux cas :

- L'installation remplit déjà les exigences de l'annexe 3 au début de l'exonération de la taxe. La preuve que les exigences sont satisfaites doit être apportée pour chaque année suivante.
- Si l'installation ne remplit pas encore les exigences de l'annexe 3, l'exploitant doit élaborer un plan de mesures qui garantit la réalisation des exigences.

Pour tenir constamment compte de l'évolution de la technique en matière de réduction des émissions diffuses de COV, l'art. 9c, al. 2 et l'annexe 3, ch. 2, OCOV prévoient le contrôle et, le cas échéant, l'adaptation des exigences relatives à l'utilisation de la meilleure technique disponible tous les cinq ans (période de validité). La présente révision concrétise ce mandat pour la prochaine période de validité (2018-2022). Les directives spécifiques aux branches sont adaptées en parallèle. Les adaptations ont été élaborées au sein de groupes de travail avec des représentants de l'économie et des cantons ainsi que des experts externes de la Confédération.

2 Grandes lignes du projet

La modification de l'OCOV remplit le mandat prévu à l'art. 9c, al. 2 d'adapter à l'état de la technique la période de validité et les exigences concernant l'utilisation de la meilleure technique disponible à l'annexe 3 OCOV. Le besoin de modification a été examiné en tenant compte des cantons et des associations économiques les plus concernées et concrétisé dans plusieurs instances et groupes de travail.

Un ajout essentiel aux exigences relatives à l'utilisation de la meilleure technique disponible à l'annexe 3 OCOV concerne l'introduction d'une réglementation visant à empêcher que d'importantes émissions diffuses de COV ne s'échappent des locaux d'exploitation en raison d'une surpression évitable. Les premières années d'application de la réduction des émissions diffuses à l'aune de ces exigences ont révélé l'existence d'une surpression dans de nombreux locaux d'exploitation. Il est nécessaire d'éviter cette situation dans la mesure du possible pour que toutes les émissions de COV puissent être captées et dirigées vers l'installation d'épuration.

Une autre modification porte sur les exigences spécifiques aux processus de nettoyage avec utilisation de solvants. Elle réunit deux processus pour lesquels sont formulées des exigences largement identiques.

3 Compatibilité / relation avec le droit européen

Pour mentionner les engagements de la Suisse dans le cadre de la Convention CEE-ONU de Genève de 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance et son Protocole de Göteborg de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique (RS 0.814.327). Le protocole de Göteborg est entré en vigueur en 2005.

Ce Protocole prévoit différents types d'obligations fondamentales (art. 3). Il s'agit d'une part des plafonds nationaux d'émissions de plusieurs polluants, dont les composés organiques volatils à atteindre en 2010 et à ne plus dépasser ensuite (art. 3.1 et annexe II). D'autre part, le Protocole fixe des obligations en matière de rapport annuel des émissions nationales et des valeurs limites d'émissions pour les sources fixes, ainsi que pour les sources mobiles et les carburants (art. 3.2, 3.3, 3.5, 3.6 et 3.7, ainsi que les annexes VI et VIII).

Les engagements fixés par le Protocole sont mis en œuvre en Suisse dans le cadre de l'application de l'Ordonnance sur la protection de l'air et les prescriptions sur les gaz d'échappement des véhicules à moteurs. En ce qui concerne les sources diffuses d'émissions et la limitation des émissions de solvants, la Suisse remplit ses engagements, conformément à l'article 3.2, à titre de dérogation par le biais de l'application de l'OCOV.

Les 26 Parties au Protocole de Göteborg de 1999 ont adopté en 2012 des amendements avec notamment des nouvelles limitations des émissions pour 2020 et ont procédé à la remise à jour des valeurs limites d'émissions pour les sources fixes et pour les sources mobiles, ainsi que les spécifications sur les carburants. Des nouvelles exigences ont été adoptées au sujet de la limitation des émissions diffuses de COV et de la teneur en solvants de différentes peintures, colles et vernis. Ces nouvelles normes sont conformes à celles qui s'appliquent au sein de l'Union européenne. La limitation des émissions diffuses de COV peut toujours être mise en œuvre, à titre de dérogation conformément à l'article 3.2, par l'application de mesure alternative, telle que la taxe d'incitation sur les COV pratiquée par la Suisse.

La révision de l'OCOV suivante est compatible avec le droit européen.

4 Commentaire des dispositions

Art. 9c, al. 1, let. b, OCOV

Il est nécessaire d'adapter la période de validité : pour la nouvelle période allant du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, l'installation stationnaire doit être conforme aux exigences de l'annexe 3 OCOV au plus tard jusqu'à la fin de la période de validité.

Annexe 3, ch. 112, al. 8, OCOV

Pour que les émissions dans certaines parties de l'installation ne puissent pas mener à d'importantes émissions diffuses dans les bâtiments d'exploitation, ces dernières doivent être dirigées si possible vers l'installation d'épuration. En cas de surpression dans le bâtiment d'exploitation, les émissions diffuses s'échappent à l'extérieur par les fenêtres et les portes. Pour éviter cela, il doit y avoir une dépression dans les bâtiments, garantie en ce que la puissance d'aspiration de l'installation d'épuration est plus importante que la puissance de l'apport d'air mécanique dans chaque mode d'exploitation.

La nouvelle réglementation proposée doit permettre d'éviter des systèmes d'arrivée et d'évacuation d'air découplés dans les entreprises ayant d'importantes émissions de COV. Tandis que l'acheminement des effluents gazeux vers l'installation d'épuration est commandé par le processus de production, le réglage de l'apport d'air conditionné, c.-à-d. chauffé ou refroidi, se conforme dans la plupart des entreprises à des critères de confort (augmenter ou surtout abaisser la température ambiante). C'est ainsi qu'il y a plus d'air amené dans le local de production que d'air aspiré. La réglementation de la dépression vise à éviter cet état qui génère une augmentation des émissions diffuses.

Avec cette exigence de dépression, il ne sera plus possible à l'avenir d'ouvrir les fenêtres en pleine phase de production. Dans les locaux d'exploitation avec des processus de production de chaleur, l'air

entrant doit être refroidi et, dans certaines entreprises, il est nécessaire d'installer un système de circulation et de refroidissement de l'air. Cela implique, d'une part, des investissements, et en partie une augmentation de la consommation d'énergie et donc des frais d'exploitation. D'autre part, cela crée aussi des conditions de production et de travail plus favorables et constantes. A partir d'une charge annuelle d'émissions de COV supérieure à 500 kg, l'entreprise doit en vérifier la faisabilité technique. En cas de doute, elle évalue la proportionnalité de cette mesure de concert avec l'autorité.

Pour les entreprises qui doivent respecter des prescriptions d'hygiène rigoureuses (p. ex. pour la fabrication de denrées alimentaires et d'emballages pharmaceutiques), aucun air extérieur vicié ne doit parvenir dans les locaux d'exploitation. Cette condition n'est pas garantie en situation de dépression, raison pour laquelle une surpression est aussi acceptée au cas par cas. L'autorité peut accorder des exceptions en pareils cas. Mais la surpression doit rester la plus faible possible et l'enveloppe du bâtiment la plus étanche possible.

Annexe 3, ch. 12, OCOV

Les exigences spécifiques aux processus au sens de l'annexe 3, ch. 12, OCOV concernent principalement le nettoyage de récipients et le nettoyage de produits et de pièces. Comme les deux processus présentent des méthodes de nettoyage largement identiques, ils sont réunis et explicités.

Le nettoyage doit se faire à l'eau ou avec des détergents sans COV dans la mesure où l'état de la technique le permet. Une exigence similaire figure dans les directives spécifiques aux branches pour les domaines « fabrication des peintures, des vernis et des liants » et « industrie chimique et fabrication des produits pharmaceutiques, des arômes et des substances odoriférantes », mais elle peut être en principe requise pour chaque domaine. Cette exigence est nouvelle.

Des exigences permettant de minimiser les émissions diffuses s'appliquent à l'utilisation de COV pour les processus de nettoyage :

- Si les récipients, produits ou pièces sont nettoyés plusieurs fois par semaine, l'entreprise doit garantir que le nettoyage a lieu en système fermé. L'élimination des solvants usagés contenant des COV ne doit pas engendrer d'émissions supplémentaires de COV. Cette nouvelle formulation explicite dans quels cas le nettoyage doit se dérouler en système fermé.
- Lors de l'ouverture d'un système fermé après le nettoyage, l'aspiration vers l'installation d'épuration doit être synchronisée pour qu'aucune émission de COV ne puisse s'échapper dans la pièce puis à l'extérieur. Partant, cette aspiration doit intervenir peu avant l'ouverture du système fermé et se poursuivre pendant que les récipients, produits ou pièces sont retirés et que le système est ouvert. Cette exigence est nouvelle.
- Si des récipients, produits ou pièces sont nettoyés ou séchés hors système fermé, il est nécessaire que ce soit dans des pièces fermées où les effluents gazeux sont dirigés vers l'installation d'épuration. Le système de fermeture doit être asservi immédiatement après un nettoyage (p. ex. au moyen d'un mécanisme de retenue actionné par une pédale qui ferme le couvercle quand on la relâche).
- Les ustensiles de nettoyage contaminés avec des COV (chiffons, pinceaux, etc.) doivent être entreposés dans des récipients fermés.

5 Modification d'autres actes (éventuellement)

Les modifications de l'OCOV sont liées aux modifications des directives spécifiques aux branches. Les adaptations nécessaires de ces directives sont jointes au présent document.

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Les besoins en personnel découlant de la nouvelle réglementation de la dépression et des adaptations des exigences spécifiques aux processus sont minimales. Les entreprises doivent être contrôlées par rapport à la réglementation de la dépression. Ce contrôle est possible moyennant une faible charge supplémentaire. En général, il est réalisé dans l'entreprise par l'autorité cantonale ; la Confédération n'y est associée qu'à titre exceptionnel. L'examen par la Confédération se déroule sur la base des documents fournis par l'entreprise et de l'évaluation de l'autorité cantonale.

Les adaptations de l'annexe 3, ch. 12, OCOV n'ont aucune incidence sur les charges de la Confédération.

6.2 Conséquences pour les cantons

Le contrôle des rapports de pression dans les locaux d'exploitation des entreprises exonérées de la taxe en vertu de l'art. 9 entraîne une charge administrative supplémentaire pour les cantons. Ce contrôle devra être réalisé dans la plupart des cas sur place avant le début de la nouvelle période de validité. S'il est nécessaire de prendre une mesure, la mise en œuvre de celle-ci devra être vérifiée sur place.

Les adaptations de l'annexe 3, ch. 12, OCOV n'ont que des conséquences minimales sur les charges des cantons (contrôle de la nouvelle exigence de synchronisation de l'aspiration vers l'installation d'épuration avec l'ouverture du système de nettoyage).

6.3 Conséquences économiques / autres conséquences

Le contrôle des rapports de pression et l'éventuelle mise en œuvre de mesures entraînent une charge administrative supplémentaire pour les entreprises. Étant donné l'hétérogénéité des entreprises (au regard des conditions de production et de l'état de la technique), les coûts liés à la mise en œuvre des éventuelles mesures sont très variables. Une grande partie des entreprises exonérées de la taxe selon l'art. 9 OCOV répondent déjà à cette exigence de dépression ou peuvent la concrétiser sans effort démesuré et à moindre coût (p. ex. en programmant la commande du système de ventilation). Pour les autres entreprises, il en découle des frais supplémentaires pour la planification et la mise en œuvre des mesures. Dans quelques rares cas, l'adaptation à la nouvelle réglementation de la dépression devrait générer des coûts plus importants, car tout ou partie du système de ventilation doit être remplacé. L'autorité évalue la proportionnalité de cette mesure au cas par cas en collaboration avec l'entreprise.

Les adaptations de l'annexe 3, ch. 12, OCOV n'ont que des conséquences minimales sur les charges des entreprises (concrétisation de la nouvelle exigence de synchronisation de l'aspiration vers l'installation d'épuration avec l'ouverture du système de nettoyage).