



Berne, le 4 août 2008

Rapport sur les résultats de l'audition relative à la modification de la loi sur le CO₂ en vue d'exempter de la taxe les centrales thermiques à combustibles fossiles

Sommaire

1	SITUATION INITIALE	2
2	RÉCAPITULATION DES RÉSULTATS	2
3	RÉSULTATS GÉNÉRAUX.....	3
4	RÉSULTATS DÉTAILLÉS	4
4.1	LOI	4
4.2	ORDONNANCE	6

Annexe

A Liste des réponses reçues

1 SITUATION INITIALE

L'arrêté fédéral du 23 mars 2007 concernant la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz¹ et les dispositions d'exécution² mises en vigueur par le Conseil fédéral en même temps que celui-ci, le 15 janvier 2008, ont une durée provisoirement limitée au 31 décembre 2008, et sont appelés à être remplacés par une norme juridique inscrite dans la loi sur le CO₂. Une motion dans ce sens de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie³ a été déposée par les Chambres fédérales le 4 octobre 2007. Elle demande au Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi qui réglemente la procédure d'autorisation des centrales thermiques à combustibles fossiles, l'obligation de compenser intégralement les émissions de CO₂, la part des émissions à compenser en Suisse et à l'étranger, ainsi que l'utilisation d'une grande partie de la chaleur produite par ces centrales.

En réponse à cette motion, le DETEC a élaboré une proposition de norme juridique faisant obligation aux centrales thermiques à combustibles fossiles de compenser leurs émissions. Les milieux intéressés ont pu se prononcer par écrit, entre le 28 mai et le 15 juillet 2008, tant sur le projet de loi que sur le projet d'ordonnance y relatif. 37 réponses ont été reçues au 18 juillet 2008, à savoir

Partis politiques:	3
Cantons:	5
Associations économiques:	8
Organisations écologistes:	4
Entreprises de distribution d'électricité:	10
Autres:	7

2 RÉCAPITULATION DES RÉSULTATS

La nécessité de **compenser entièrement** les émissions de CO₂ est majoritairement approuvée, et seuls trois des organes ayant répondu la remettent en question (Swissmem, ASIG et Rätia Energie). Alors que le PDC, les JDC, quelques cantons (BE, GE, LU, NE), EL et l'OcCC sont globalement favorables à la modification proposée de la loi, de nombreux autres organes affichent une position critique. Le canton du Valais, economie-suisse, le CP, la FER, l'USAM, Swisselectric, Swissmem, l'ASIG, l'AES, les distributeurs d'électricité, le Forum suisse de l'énergie et la FRE, en particulier, estiment que les conditions posées sont beaucoup trop sévères. A l'opposé, les Verts, les AefU, SES, Greenpeace, Pro Natura et le WWF, notamment, souhaitent une loi plus sévère.

economiesuisse, le CP, la FER, l'USAM, Swisselectric, Swissmem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité, EL et le Forum suisse de l'énergie ne veulent pas que la part des émissions de CO₂ compensées à l'étranger soit limitée. La FRE souhaite que ces émissions soient compensées à raison de 70% à l'étranger, les cantons de Berne, Genève et Lucerne ainsi que l'OcCC sont partisans de la variante 50%, le PDC est favorable à la

¹ RS 641.72

² Ordonnance du 21 décembre 2007 sur la compensation des émissions de CO₂ des centrales à cycles combinés alimentées au gaz (RS 641.721)

³ Motion CEATE-CE du 20 mars 2007 (07.3141): Centrales thermiques à combustibles fossiles. Procédure d'autorisation

réglementation en vigueur (en principe 30%, modifiable à 50% dans certaines circonstances), les JDC, megagas.ch et Wiler défendent la variante 30% en toutes circonstances. En revanche, les Verts, les organisations écologistes et la SES souhaitent une limitation à 8%.

Les organisations écologistes, les Verts et megagas.ch demandent un rendement total minimal de 80% et l'utilisation de toute la chaleur produite. Le canton de Neuchâtel estime judicieuse la valeur minimale proposée de 62%. Le CP, economiesuisse, Swisselectric, Swissmem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité et le Forum suisse de l'énergie sont clairement opposés à ce qu'un rendement minimal soit imposé.

Alors que economiesuisse, Swisselectric, l'AES et de nombreux distributeurs d'électricité considèrent comme arbitraires la limite de puissance de 100 MW et la distinction entre installations pilotées par la production électrique et installations pilotées par la production thermique, les organisations écologistes, la SES et les Verts demandent que la validité de cette modification de la loi soit étendue à tous les projets subordonnés à l'EIE.

3 RÉSULTATS GÉNÉRAUX

Le CP, economiesuisse, la FER, l'USAM, Swisselectric, Swissmem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité, EL, le Forum suisse de l'énergie et la FRE considèrent que les centrales thermiques à combustibles fossiles sont une mesure judicieuse pour augmenter la production électrique de la Suisse. Ils soutiennent certes en grande majorité la compensation totale des émissions de CO₂ mais estiment que l'obligation de compenser partiellement les émissions en Suisse rend impossible une exploitation rentable, même si cette part est de 50% au lieu de 70%. Cela aurait des conséquences négatives pour l'économie suisse car les prix de l'électricité augmenteraient du fait des importations, et les investissements se feraient non en Suisse, mais à l'étranger. Par conséquent, pour ces milieux, la modification de la loi est en contradiction évidente avec la stratégie énergétique du Conseil fédéral et son troisième pilier, les grandes centrales électriques.

Le CP, economiesuisse, Swisselectric, Swissmem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité et le Forum suisse de l'énergie déplorent l'absence d'harmonisation entre la réglementation suisse et la réglementation européenne. La Suisse doit en particulier se rattacher le plus vite possible au système européen d'échange de quotas d'émission, de manière à ce que les quotas d'émission européens soient imputés en tant que prestations compensatoires dans le pays. En outre, ces milieux réclament des conditions-cadres précises pour l'après 2012.

Par ailleurs, les Verts, les organisations écologistes et la SES sont opposés sur le principe à l'autorisation de nouveaux grands producteurs d'émissions. Ainsi, il ne faudrait pouvoir autoriser de nouvelles grandes centrales de production à combustibles fossiles que lorsqu'il est établi qu'il serait sensiblement plus défavorable pour l'économie nationale d'économiser la quantité d'énergie équivalente (compte tenu des risques financiers, des dommages à l'environnement et des nuisances pour la santé). Les JDC estiment eux aussi que la construction de centrales thermiques à combustibles fossiles va dans la mauvaise direction. De plus, les Verts et la SES expriment leurs préoccupations envers l'agent énergétique primaire qu'est le gaz naturel étant donné que la sécurité de son approvisionnement n'est pas garantie.

4 RÉSULTATS DÉTAILLÉS

4.1 Ajout d'un nouvel art. 9a dans la loi sur le CO₂⁴

AI. 1

economiesuisse, Swisselectric, l'AES et de nombreux distributeurs d'électricité trouvent que cet alinéa n'est pas assez précis. Selon eux, il faut abandonner la distinction entre installations pilotées par la production électrique et installations pilotées par la production thermique. De même, une limite de puissance (p.ex. 100 MW) n'est pas objectivement défendable, et introduit une discrimination non justifiée des grandes centrales de production par rapport aux plus petites installations. En effet, ces dernières affichent des émissions spécifiques (de CO₂) sensiblement supérieures à celles des grandes centrales. FMB, en revanche, comprend que l'on fixe une limite de puissance. Les SIG trouvent que la nature de la limite de puissance devrait être définie plus clairement. Pour l'ASIG, il est juste que seules les grandes centrales soient assujetties à cette loi. Les Verts, les organisations écologistes et la SES demandent que la validité de cette modification de la loi soit étendue à tous les projets assujettis à l'EIE. Enfin, megagas.ch estime que la limite de puissance doit être inférieure à 50 MW.

AI. 2

Les SIG estiment qu'il faut préciser expressément si l'exemption de la taxe a lieu au préalable (c'est-à-dire qu'elle ne devra jamais être versée), ou si la taxe est remboursée après coup, comme c'est le cas pour les autres entreprises exemptées en vertu de l'art. 9, loi sur le CO₂.

AI. 3

La grande majorité des organes ayant répondu ne mettent pas en doute la nécessité de compenser intégralement les émissions de CO₂ produites; seuls quelques-uns la critiquent. L'ASIG souhaite que soient ciblées les énergies de pointe et de réserve de haute valeur. En outre, aucune compensation ne devrait être prescrite pour une production annuelle d'électricité ne dépassant pas 1500 heures, par exemple. A l'opposé, toute émission supérieure devrait être soumise à une obligation de compenser allant au-delà de la proportionnalité. Swissem critique l'absence de choix entre exemption et non exemption pour les grandes centrales de production. Rätia Energie est opposée à la compensation intégrale car celle-ci pénalise la production d'électricité par rapport à celle de chaleur. En particulier, il faudrait tenir compte, dans la détermination de la quantité des émissions à compenser, de la réduction de CO₂ obtenue du fait de la diminution des importations d'électricité consécutive à l'exploitation de la centrale à gaz.

Le canton de Neuchâtel estime judicieux le rendement proposé d'au moins 62%. Ce chiffre est trop faible pour les Verts, les organisations écologistes, la SES et megagas.ch qui réclament au moins 80%. De plus, ceux-ci estiment que la chaleur résiduelle devrait être entièrement utilisée. Pour le CP, economiesuisse, Swisselectric, Swissem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité et la FRE, l'imposition d'un rendement total minimal n'a absolument aucun sens. economiesuisse, Swisselectric et les distributeurs d'électricité estiment que cette condition nécessiterait un couplage chaleur-force disproportionné, pour lequel il y aurait trop peu de clients garantis sur toute la durée de vie d'une centrale. En lieu et place d'un rendement, beaucoup de distributeurs d'électricité proposent que, «au moment de l'autorisation, compte tenu d'un éventuel couplage de chaleur, [les centrales]

⁴ Dans la proposition remaniée du Conseil fédéral, l'obligation légale de compenser les émissions est réglée aux art. 11a, 11b et 11c.

fassent usage des possibilités technologiques les plus récentes (technique appliquée) en ce qui concerne le rendement électrique». Le groupe e se déclare également opposé à la fixation d'un rendement. Lui aussi estime que la définition proposée est trop imprécise.

Al. 4

Les JDC, megagas.ch et Wiler estiment qu'une part fixe maximale de 30% est judicieuse pour la compensation des émissions de CO₂ à l'étranger. Le PDC préfère la réglementation actuelle (30% avec la possibilité de passer à 50% si la sécurité de l'approvisionnement est directement menacée). Les cantons de Berne, Lucerne et Neuchâtel privilégient la variante 50%. Les Verts, les organisations écologistes et la SES pensent que les centrales thermiques à combustibles fossiles devraient se voir imposer une limite de 8%, analogue aux autres entreprises exemptées, pour les mesures compensatoires à l'étranger. De plus, comme celles-ci ne s'additionnent pas, il faudrait doubler la quantité de certificats et exiger que les certificats provenant du CDM répondent au Gold Standard.

Pour economiesuisse, Swisselectric, Swissmem, l'AES, l'ASIG, les distributeurs d'électricité, EL, le Forum suisse de l'énergie et la FRE, une part de 50% est également insuffisante. Ils sont d'avis qu'il ne faudrait pas limiter la part des compensations à l'étranger parce que cela rendrait impossible la construction de centrales thermiques à combustibles fossiles en Suisse. De plus, l'endroit où la réduction des émissions est opérée ne joue aucun rôle pour le climat. La FRE propose de limiter à 70% la part des compensations opérées à l'étranger.

Al. 5

economiesuisse, Swisselectric, l'AES et de nombreux distributeurs d'électricité rejettent le principe d'un contrat de compensation. Par ailleurs, une grande partie des distributeurs d'électricité estime que l'autorisation de construire ne devrait pas dépendre du contrat de compensation (tout au plus l'autorisation d'exploiter pourrait y être liée).

S'agissant de ce contrat, les Verts, les organisations écologistes, la SES et megagas.ch demandent une possibilité de recours. Le canton de Berne veut que les cantons d'implantation aient en principe la possibilité de s'exprimer sur les mesures de compensation fixées dans le contrat.

Les SIG proposent un contrat-cadre sur cinq ans, au cours desquels la compensation doit être opérée en moyenne.

Al. 6

economiesuisse, Swisselectric et la plupart des distributeurs d'électricité s'opposent au principe d'une peine conventionnelle. economiesuisse, Swisselectric, l'AES, axpo, FMB, CKW, EGL et NOK proposent en lieu et place le retrait de l'autorisation d'exploiter. Les Verts, les organisations écologistes, la SES et megagas.ch demandent au contraire des peines conventionnelles plus lourdes. Les organisations de protection de l'environnement, sauf l'AefU, demandent que la peine se monte au double des coûts prévisibles des prestations compensatoires non opérées. De plus, elles veulent que soit fixée une peine pour le cas où le taux annuel d'utilisation ne serait pas atteint. Pour megagas.ch, la peine conventionnelle doit aussi être liée au bénéfice résultant de l'inobservation du contrat de compensation.

Art. 13, al. 1

Le canton de Berne estime que la faute de frappe figurant dans les versions allemande et italienne du texte de loi ne devrait pas être éliminée, mais au contraire qu'il faudrait saisir cette opportunité pour élever le montant de l'amende de 10 000 à 100 000 francs.

Entrée en vigueur

megagas.ch demande que toutes les installations dont la date de dépôt du projet est postérieure au 31 décembre 2006 tombent rétroactivement sous le coup de cette réglementation. Le groupe e veut qu'il soit clairement défini que les centrales déjà existantes ne tombent pas sous le coup de cette loi.

4.2 Ordonnance

Art. 2 Période de compensation

economiesuisse demande suffisamment de souplesse pour les centrales mises en service parce qu'elles sont une solution transitoire urgente. Une part de la compensation doit pouvoir être opérée seulement au cours des périodes d'engagement formel suivantes. Ceci s'avérerait particulièrement important si l'on s'en tient à une répartition égale des mesures de compensation opérées en Suisse et à l'étranger.

Les SIG souhaitent qu'il soit précisé que seules doivent être compensées jusqu'à fin 2012 les émissions de CO₂ produites durant la période 2008-fin 2012, et non celles dégagées pendant toute la durée de vie de la centrale.

Art. 3 Contrat de compensation

AI. 1

Rätia Energie demande que, outre la centrale de production d'énergie et l'OFEV, l'OFEN soit également mentionné comme partie contractante dans le contrat de compensation, afin de créer des conditions identiques dans les négociations.

AI. 3

Les SIG souhaitent que l'exploitant puisse exiger de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de rendre sa décision dans les 30 jours, si aucun accord n'a pu être trouvé dans les 60 jours.

AI. 4

economiesuisse, Swisselectric, l'AES et de nombreux distributeurs d'électricité approuvent le fait que des droits d'émission de CO₂ soient attribués pour des prestations de compensation non requises, mais s'opposent à une limitation. Les mesures de compensation doivent être librement négociables, indépendamment de la centrale, et leur validité ne doit pas être limitée dans le temps. De plus, les prestations préalables satisfaisant les critères d'imputation pour les réductions des émissions doivent être intégralement imputées.

Par ailleurs, beaucoup de distributeurs d'électricité considèrent qu'il est capital que les projets de compensation puissent être réalisés indépendamment de l'exploitation d'une centrale car, par exemple, la faisabilité de mesures de compensation peut diverger de la durée de vie d'une centrale.

Annexe A: Liste des réponses reçues

Participants:	Abréviation:
Partis politiques:	
PDC	PDC
Les Verts	Verts
Jeunes démocrates chrétiens	JDC
Cantons:	
Berne	BE
Genève	GE
Lucerne	LU
Neuchâtel	NE
Valais	VS
Associations économiques:	
Centre Patronal	CP
economiesuisse	-
Fédération des Entreprises Romandes	FER
Union suisse des arts et métiers	USAM
Swisselectric	-
Swissmem	-
Association suisse de l'industrie gazière	ASIG
Association des entreprises électriques suisses	AES
Organisations écologistes:	
Médecins en faveur de l'Environnement	AefU
Greenpeace	-
Pro Natura	-
WWF	-
Entreprises de distribution d'électricité:	distributeurs d'électricité
Alstom	-
Axpo Holding AG	axpo
Forces Motrices Bernoises	FMB
Centralschweizerische Kraftwerke AG	CKW
Elektrizitäts-Gesellschaft Laufenburg AG	-
Energie de l'Ouest Suisse	EOS
groupe e Fribourg	-
Nordostschweizerische Kraftwerke AG	NOK
Rätia Energie	RE
Services Industriels de Genève	SIG
Autres:	
Organe consultatif pour les questions de changement climatique	OcCC
Ecologie libérale	EL
Forum suisse de l'énergie	FECH
Fédération romande pour l'énergie	FRE
Conseil communal de Wiler près de Utzenstorf	Wiler
Fondation Suisse de l'énergie	SES
Association megagas.ch	-