

**EPA Docket Center (Air Docket)
U.S. Environmental Protection Agency, 1301 Constitution Ave., N.W., Room: B108,
Mail code: 6102T
Washington, DC, 20004**

Attention Docket ID No. A-2002-04

**Prévention de la dégradation importante (PSD) et examen de non-conformité des
sources nouvelles (NSR) : entretien, réparation et remplacement courants : règle
proposée**

Environnement Canada

1^{er} mai 2003

**Déposé par
Environnement Canada
le
1^{er} mai 2003**

Introduction

Environnement Canada a l'honneur de présenter ses commentaires en réponse à l'avis de la U.S. Environmental Protection Agency (EPA) paru dans le *Federal Register* du 31 décembre 2002, Registre n° A-2002-04 portant le titre « Prevention of Significant Deterioration (PSD) and Non-attainment New Source Review (NSR): Routine Maintenance, Repair and Replacement (*Prévention de la dégradation importante (PSD) et examen de non-conformité des sources nouvelles (NSR) : entretien, réparation et remplacement courants*) ».

Contexte

En 1991, le Canada et les États-Unis ont signé l'Accord sur la qualité de l'air (AQA), qui codifiait le principe selon lequel chaque pays est responsable des répercussions que sa pollution atmosphérique a sur l'autre et qui confirmait l'engagement des deux signataires à consulter et à mettre au point les outils requis pour traiter tout problème de pollution atmosphérique transfrontalière. Depuis, le Canada et les États-Unis ont grandement collaboré dans des questions d'intérêt commun, par l'intermédiaire du Comité sur la qualité de l'air.

Environnement Canada a étudié avec grand intérêt les réformes à l'examen des sources nouvelles contenues dans la proposition pour deux raisons. Premièrement, nous pouvons tirer des leçons de l'expérience acquise par les États-Unis. Au Canada, la prévention de la pollution, l'amélioration continue et la protection des régions non polluées sont des principes faisant partie des standards pancanadiens dont ont convenu les instances canadiennes en 2000. Le principe de « protection des régions non polluées » reconnaît qu'il est inacceptable de polluer jusqu'à une « limite donnée » et que la meilleure stratégie à adopter est de prévenir les problèmes en protégeant les régions non polluées. L'amélioration continue vise les régions où la qualité de l'air ambiant est inférieure aux niveaux fixés par les standards, mais quand même au-dessus de ceux ayant des effets observables sur la santé. On encourage les instances gouvernementales du Canada à prendre des mesures correctrices et préventives afin de réduire dans la mesure possible les émissions provenant de sources anthropiques. On a chargé un groupe de travail multilatéral d'élaborer un guide national sur l'amélioration continue et la protection des régions non polluées par les matières particulaires et l'ozone.

Environnement Canada s'intéresse également au programme NSR en raison des préoccupations que soulèvent les installations industrielles et les centrales électriques « exclues » et les répercussions des changements au programme NSR visant la réduction de leurs émissions.

Centrales thermiques alimentées au charbon exclues

Nous savons qu'il existe des écarts importants dans la quantité de pollution émise actuellement par les centrales électriques aux États-Unis, principalement parce que la *Clean Air Act* soustrait les centrales plus anciennes au respect des mêmes niveaux d'émission que les centrales modernes. Nous savons également que lorsqu'il a adopté, en 1970, la *Clean Air*

Act, le Congrès a exempté les centrales existantes des normes plus rigoureuses concernant les émissions. Il a agi ainsi en supposant que la vie utile d'une centrale typique était de 30 ans et que les centrales exemptées seraient désaffectées et remplacées par des installations moins polluantes.

Nous constatons qu'en raison des progrès technologiques et des considérations économiques, plusieurs centrales exemptées sont encore en service et qu'elles ne sont pas soumises aux normes d'émission imposées aux centrales modernes. En fait, nous estimons qu'environ 85 pour cent de la capacité de production aux combustibles fossiles aux États-Unis provient des centrales non soumises à l'examen NSR et aux normes de rendement des sources nouvelles (NSPS).

Le programme NSR est un puissant mécanisme. Environnement Canada s'y intéresse étant donné que l'EPA a, au cours des dernières années, intenté des poursuites d'exécution de la loi contre un grand nombre d'installations industrielles exclues, dont des centrales électriques. Nous avons noté plus particulièrement l'annonce du procureur général des États-Unis, le 15 janvier 2002, indiquant que les actions de l'EPA contre certaines installations, entre autres des centrales électriques et des raffineries, étaient conformes à la *Clean Air Act* et que les dossiers seraient instruits. L'EPA a pu nourrir des inquiétudes à l'égard de l'application des dispositions du programme NSR, mais il faut reconnaître que lorsque celui-ci est mis en œuvre, il devient un puissant outil pour limiter les émissions des installations existantes.

De plus, Environnement Canada s'intéresse grandement aux endroits où sont situés les centrales visées par les poursuites et autres actions de l'EPA par l'entremise du programme NSR. La plupart se trouvent dans les États du Midwest qui s'étendent sur une région d'où proviennent les pluies acides et le smog transfrontaliers qui touchent les Canadiens vivant dans l'Est du Canada.

DÉCISION PROPOSÉE PAR L'EPA

Dans l'ensemble, si Environnement Canada a bien compris la teneur du programme NSR, la *Clean Air Act* oblige le propriétaire ou l'exploitant d'une installation importante à obtenir un permis de reconstruction précisant l'équipement antipollution de pointe qu'il utilisera si l'installation est modifiée d'une façon qui augmente grandement les émissions. Cependant, certaines réfections haussant le niveau de pollution ne sont pas soumises à un examen préalable. En effet, il existe des exceptions pour l'entretien, les réparations et les remplacements courants (ERRC). Nous avons constaté que la mise en œuvre et la définition de cette exemption représentent un volet important des poursuites intentées par l'EPA en vertu du programme NSR.

La proposition du 31 décembre 2002 de l'EPA vise l'entretien, les réparations et les remplacements courants. Celle-ci établit deux catégories d'activités 1) les activités comprises

dans l'entretien, les réparations et les remplacements annuels et 2) les remplacements qui respectent les critères de l'EPA touchant le remplacement d'équipements existants.

Selon cette proposition, les activités qui entrent dans l'une ou l'autre de ces catégories feraient partie de l'entretien, des réparations et des remplacements courants et seraient exemptées. Les autres activités pourraient quand même constituer de l'entretien, des réparations et des remplacements courants et seraient évaluées au cas par cas.

DISPOSITIONS PROPOSÉES

Provision pour l'entretien, les réparations et les remplacements courants (ERRC)

Selon les dispositions proposées, « certaines activités visant à promouvoir l'exploitation sûre, fiable et efficace de l'installation - c'est-à-dire les activités dont les dépenses en immobilisations seraient relativement inférieures au coût de remplacement de l'installation - seraient exemptées pourvu que les coûts totaux ne soient pas supérieurs à la provision annuelle pour l'entretien, les réparations et les remplacements ». Ainsi, chaque source fixe aurait une provision pour entretien, réparation et remplacement. L'EPA établirait si celle-ci serait annuelle ou pluriannuelle selon les commentaires reçus des intéressés.

En somme, les activités seraient exemptées si leur coût total est inférieur à la provision pour l'ERS. Dans le cas contraire, le propriétaire ou l'exploitant devra réduire graduellement le coût des projets jusqu'à ce que les dépenses soient dans les limites prévues par la provision. Les grands projets non visés par la provision annuelle pourraient également être admissibles au titre de l'ERRC dans le cadre de l'examen au cas par cas. Les modifications les plus coûteuses qui échouent à l'examen au cas par cas seraient réputées des modifications d'envergure assujetties au programme NSR seulement si elles entraînaient une hausse marquée des émissions nettes.

L'EPA a proposé que la provision corresponde à un coût seuil propre à l'industrie, et c'est cette proposition qu'elle demande aux intéressés de commenter.

L'EPA propose d'exclure les activités suivantes de l'utilisation de la provision annuelle :

- la construction de nouvelles unités de traitement ou le remplacement intégral d'une unité;
- toute modification entraînant une hausse des taux horaires maximaux d'émission de tout polluant visé par le programme NSR que n'émettait pas auparavant une source fixe.

Questions et commentaires

Nous avons formulé les questions et les commentaires suivants en supposant que l'EPA apporte ces modifications au programme NSR et aux règles relatives à l'ERRC afin d'atteindre les buts fondamentaux que sont l'amélioration de la qualité de l'air et la réduction des émissions que le Congrès a inclus dans la *Clean Air Act*. Notre première question porte donc sur la déclaration dans le préambule voulant « qu'aucune des dispositions proposées concernant l'exclusion de l'ERRC aura une incidence importante sur le secteur de l'électricité » [Traduction]. Si la modification à la règle sur l'ERRC permet d'éviter un recul concernant les émissions, est-ce que cela sera suffisant ou est-ce que la réduction des émissions ne serait pas une intervention plus efficace dans l'atteinte des buts globaux du programme NSR? Pour le Canada, la réduction des émissions du secteur de l'électricité sera essentielle dans notre progression vers la conformité aux standards pancanadiens dans les régions du pays durement touchées par la pollution transfrontalière. Une façon d'y parvenir serait de donner plus de rigueur aux modifications proposées à la règle.

Notre second commentaire porte sur l'élimination du terme « courant » dans l'exemption visant l'ERRC. La règle actuelle prévoit une exemption à la disposition de la *Clean Air Act* pour les réparations, l'entretien et les remplacements *courants*, mais la proposition radie cet aspect dans la provision annuelle et les garanties touchant le remplacement des équipements. Les activités inhabituelles ou extraordinaires seraient admissibles à l'exemption en vertu du programme en autant que les autres conditions soient satisfaites. Pour quelle raison abandonner cet élément routinier alors qu'à notre connaissance il est l'un des volets centraux de l'exemption depuis l'adoption de celle-ci par l'EPA en 1980?

Nous avons également d'autres questions.

Avec le coût seuil, y aura-t-il des projets à faible coût qui hausseraient considérablement les émissions? Plus particulièrement, en ce qui a trait aux projets à l'extrémité supérieure de la gamme, est-ce que le seuil fournira une provision qui est élevée au point que les installations pourraient modifier des parties des unités de traitement sans qu'il y ait un examen des sources nouvelles ou un examen au cas par cas? Est-ce possible que des projets respectant la provision annuelle pour l'entretien, les réparations et les remplacements ainsi que les limites d'émission horaire se soldent par des augmentations nettes importantes (en TPA) de tout polluant régi par le programme NSR? Même si des rapports sont remis aux autorités d'examen compétentes à la fin de l'année cumulant les coûts des activités, pourrait-il exister des désaccords dans la façon dont la provision a été utilisée et, le cas échéant, existe-t-il un mécanisme direct de règlement?

Disposition sur le remplacement d'équipements

La décision proposée contient une disposition sur le remplacement d'équipements qui vient s'ajouter ou se substituer à la provision d'ERRC. Selon celle-ci, on peut remplacer l'équipement actuel par du matériel qui remplit la même fonction et qui ne modifie pas la conception initiale d'une unité de traitement. Cette activité serait admissible à l'exemption pourvu que le coût du nouvel équipement ne dépasse pas un certain pourcentage du coût de l'unité de traitement dont il fait partie.

La proposition portant sur le coût seuil exige que le seuil soit précisé en utilisant, entre autres, le programme des normes de rendement des sources nouvelles (NSPS). Selon ce programme, un projet réalisé dans une source existante touchée doit satisfaire aux normes actuelles de rendement lorsque son coût est supérieur à 50 pour cent de celui de la construction d'une nouvelle unité semblable. La proposition contient également des pourcentages seuils de reconstruction moins élevés pour démarquer les projets.

Questions

Si cette disposition est adoptée ou retenue avec la proposition touchant la provision ERRC, est-ce possible que des travaux majeurs soient réalisés sans un examen NSR ou un examen au cas par cas si le coût d'aucune pièce d'équipement n'est supérieur au seuil établi? De plus, si la règle ERRC est adoptée, est-ce que la disposition concernant le remplacement sera subordonnée aux trois mêmes garanties visant la provision pour l'entretien, la réparation et le remplacement? Pour être plus précis, les projets seront-ils admissibles à l'exemption

relative au remplacement seulement s'ils n'entraînent pas une augmentation du taux horaire maximal d'émission de polluants réglementés ou de polluants nouvellement réglementés?

Autres options envisagées

La décision proposée mentionnait deux options de rechange aux approches axées sur les coûts.

1. Capacité – le propriétaire ou l'exploitant peut exécuter toute activité qui ne hausse pas la capacité de l'unité de traitement.
2. Âge – l'unité de traitement dont l'âge se situe sous un seuil spécifique pourrait exécuter toute activité ne haussant pas sa capacité horaire maximale sans déclencher un examen NSR. Cependant, les activités ne devraient pas constituer une reconstruction de l'unité de traitement et leur coût ne devrait pas être supérieur à 50 pour cent du coût de remplacement de l'unité de traitement. L'âge de l'unité de traitement se situerait entre 25 et 50 ans, après quoi le propriétaire ou l'exploitant devrait « écologiser » celle-ci.

Questions

Une approche regroupant la capacité et l'âge pourrait-elle constituer la base qui déterminerait la provision ERRC? Dans l'approche axée sur l'âge, à quel moment le propriétaire ou l'exploitant décidera-t-il qu'il lui est inutile d'engager des dépenses pour des activités d'entretien ou d'optimisation? Pour ce qui est de l'option axée sur la capacité, existe-t-il des activités exclues qui hausseraient les émissions? Certains projets visés par l'exclusion relative à la capacité et conformes aux garanties proposées pour les émissions horaires pourraient-ils se solder par une hausse nette des émissions (tonnes par année) de tout polluant régi par l'examen NSR?

Approche générale axée sur les coûts

L'approche axée sur les coûts utilisée pour les « dispenses » créées par la provision pour l'entretien, les réparations et les remplacements courants (ERRC) et la disposition sur le remplacement d'équipements pourrait sembler-t-il occasionner une application inégale de l'exemption ERRC. Étant donné que les activités exemptées dans les deux cas seraient soumises à un coût fixé en partie par la valeur de remplacement de l'installation ou de l'unité de production, la gamme de ces activités serait plus étendue dans les centrales de plus grande taille et valeur. Un projet d'entretien, de réparation et de remplacement dans une centrale valant plusieurs centaines de millions de dollars pourrait être exempté alors que des activités de portée et de nature semblables réalisées dans une installation plus petite ne le seraient peut-être pas.

Exemptions additionnelles

La proposition invite également des commentaires sur l'adoption d'exemptions additionnelles. On y mentionne que dans de rares cas les activités sont autres que le remplacement d'équipements et, tout en n'étant pas exemptées d'un examen NSR, elles favorisent l'efficacité. Une exclusion « autonome » distincte pour ces activités est-elle nécessaire, et le cas échéant, faut-il les soumettre à d'autres limites? De plus, l'EPA demande des

commentaires sur le traitement à prévoir pour les activités haussant légèrement l'efficacité et augmentant considérablement les émissions annuelles.

Est-ce possible qu'en adoptant des exclusions « autonomes » du programme d'examen NSR, on soulève l'incertitude et on ouvre la porte aux interprétations du programme NSR par les organismes de réglementation et les utilisateurs industriels?

Pollution atmosphérique transfrontalière résultant des propositions

L'EPA décrit les analyses menées pour évaluer les impacts qu'auraient les différentes exclusions sur les émissions. Selon les résultats obtenus de l'analyse effectuée au moyen du modèle intégré de programme, « peu importe le scénario qui se rapproche le plus de la réalité, aucune des dispositions portant sur l'exclusion ERRC n'aura une incidence importante sur les émissions produites par le secteur de l'électricité [Traduction] ». Elle décrit également d'autres analyses réalisées au moyen du NEMS (système de modélisation énergétique national) et les résultats démontrent que les changements aux émissions attribuables à la promulgation d'une règle fondée sur les propositions concernant l'ERRC sont infimes comparés aux répercussions de programmes instaurés en vertu de la *Clean Air Act*, dont le programme sur les précipitations acides (Titre IV), le programme sur les véhicules automobiles de catégorie Tier 2 et le programme sur le transport de l'ozone du *State Implementation Plan* visant les NO_x.

Aucune analyse ou aucune étude n'a été réalisée sur l'incidence des propositions sur les centrales au charbon exemptées ou des émissions provenant de régions telles que le Midwest où se trouvent la plupart des centrales et des installations plus âgées. Ces analyses devraient être menées non seulement pour connaître les répercussions possibles de la pollution atmosphérique transfrontalière, mais également l'incidence du transport des polluants atmosphériques entre les États du Midwest où se trouvent la plupart des centrales exemptées et États du nord-est.

Conclusions

Le but que vise l'EPA est d'offrir aux propriétaires et aux exploitants d'installations existantes une plus grande certitude concernant l'entretien, les réparations et les remplacements courants lorsque le programme NSR entre en jeu. Nous avons posé nos questions dans le but d'appuyer des discussions constructives sur le sujet.

Environnement Canada aimerait également que des analyses soient effectuées sur les résultats prévus de la proposition NSR en ce qui a trait aux centrales électriques exemptées et les centrales construites avant 1971. Ces analyses devraient évaluer les conséquences de la pollution transfrontalière ainsi que du transport inter-États de la pollution.

Les demandes de renseignements devraient être adressées à la personne suivante :

Monsieur Barry Stemshorn
Sous-ministre adjoint
Service de protection de l'environnement
Environnement Canada
351, boulevard Saint-Joseph
Gatineau (Québec)
K1A 0H3
CANADA