

Révision de la directive IED

Par Jean-Luc PERRIN et Loïc MALGORN

Direction générale de la Prévention des risques

Depuis 1996, la réglementation européenne encadre la conception et le fonctionnement des installations industrielles les plus émettrices de polluants, dans le but de promouvoir la mise en œuvre des meilleures techniques disponibles afin de réduire, à la source et de façon intégrée par rapport à tous les milieux, les émissions.

L'application des meilleures techniques disponibles s'appuie sur le processus dit « de Séville » d'élaboration des documents « BREF ». Ce processus consiste à recueillir les données existantes d'émission des industries concernées et fonder les obligations techniques sur des données réelles quant à la disponibilité et l'efficacité des techniques.

La révision en cours de la directive renforce les obligations de rapportage des États membres, les informations à publier pour le public, permet des dérogations supplémentaires pour les technologies innovantes et durcit les conditions de délivrance des permis. Les possibilités d'indemnisations des particuliers sont étendues.

Qu'est-ce que la directive IED ?

La directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, appelée directive IED, a pour objectif de parvenir à un niveau élevé de protection de l'environnement grâce à une prévention et à une réduction intégrées de la pollution provenant d'un large éventail d'activités industrielles et agricoles.

Adoptée en 2010 et entrée en application en 2013, cette directive a réuni, en les faisant évoluer, sept directives relatives aux émissions industrielles : une directive transversale, la directive 2008/1/CE dite « IPPC » (sur le contrôle et la réduction intégrés de la pollution), et six directives sectorielles, comme celle sur la réduction des émissions de composés organiques volatils ou celle sur les émissions des grandes installations de combustion.

Ce texte a renforcé les principes de la directive IPPC, élargi légèrement son champ d'application et introduit de nouvelles dispositions en matière de remise en état des sols. Ses principes directeurs sont :

- l'obligation faite aux États membres de délivrer un permis intégré pour les différentes émissions (eau et air notamment) reprenant les exigences de la directive ;
- le recours aux meilleures techniques disponibles (MTD) définies dans des documents sectoriels européens, appelés « BREF » (Best References), dans l'exploitation des activités concernées, qui doit être le fondement de la définition des valeurs limites d'émission et des autres conditions de l'autorisation ;
- le réexamen périodique des conditions d'autorisation et la réalisation régulière d'inspections ;
- la remise en état du site dans un état au moins équivalent à celui décrit dans un « rapport de base », qui décrit l'état du sol et des eaux souterraines avant la mise en service.

L'intérêt de la directive est de mettre en œuvre une approche intégrée, dont les conditions de mise en œuvre sont prises à l'échelle européenne, ce qui permet notamment d'éviter les transferts de pollution d'un milieu à un autre.

Un processus technique au cœur de la fixation des valeurs limites d'émission

La révision de 2010 de la directive a officialisé les règles de procédures spécifiques pour l'établissement des documents de référence sur les meilleures techniques disponibles (MTD), appelés BREF par la suite. Ce sont dans ces documents que sont contenues les informations techniques sur lesquelles se fondera la décision sur les MTD, qui est une décision de la Commission après vote des États membres.

La décision précise notamment que le BREF est un document établi pour des activités correspondant à un secteur industriel précis et décrivant, notamment, les techniques mises en œuvre, les émissions de polluants et les niveaux de consommation du moment, les techniques envisagées pour la définition des MTD, ainsi que les conclusions sur les MTD et toute technique émergente, en accordant une attention particulière aux critères énumérés à l'annexe III de la directive qui permettent de déterminer ces MTD. Par définition, un BREF est un document descriptif, qui ne prescrit pas l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique, pas plus qu'il n'interprète la directive.

Les MTD, définies à l'article 3 de la directive, sont « le stade de développement le plus efficace et le plus avancé des activités et de leurs modes d'exploitation, démontrant l'aptitude pratique de techniques particulières à constituer la base des valeurs limites d'émission et d'autres conditions d'autorisation visant à éviter et, lorsque cela

se révèle impossible, à réduire les émissions et l'impact sur l'environnement dans son ensemble ».

Ces définitions étant posées, la décision décrit le processus à mettre en œuvre pour aboutir, avec l'ensemble des pays concernés, la Commission et les parties prenantes, à un tel document BREF. Ce processus est piloté par le bureau « IPPC » du Centre commun de recherche de la Commission européenne (JRC), localisé à Séville.

Les BREFs sectoriels sont au nombre de 29 et accompagnés de 4 BREFs transversaux. Il existe également un BREF, non rattaché à la directive IED, sur la gestion des résidus d'industries extractives. Ces documents sont très volumineux (plusieurs centaines de pages en anglais) et contiennent de nombreuses informations de contexte et d'analyse. En effet, le principe, réaffirmé dans la directive, de mise en œuvre effective des MTD nécessite un haut niveau de précision, de pertinence et de robustesse de l'analyse particulière pour asseoir ces conclusions.

La première étape de ce processus est l'activation du groupe de travail technique, « TWG », relatif au BREF concerné. Cela permet de lancer un appel à candidature, notamment auprès des industriels qui désirent participer. Ils doivent, pour pouvoir participer, appartenir à une association européenne. Ce point montre l'obligation, pour les industriels, de s'intégrer dans cette structuration européenne afin de faire valoir leur point de vue.

Les participants retenus sont ensuite invités à faire part de leurs positions initiales concernant la révision du BREF.

Une réunion de lancement est organisée par le bureau IPPC de Séville, associée à un document de contexte. Cette réunion permet de démarrer le long processus d'élaboration du BREF avec la phase de collecte des données sur laquelle se fondera le bureau de Séville pour rédiger une première version de BREF (le "draft 1"). Ce document est soumis à commentaires des différentes parties prenantes et peut donner lieu à une révision de la première version du BREF. Ce processus méticuleux prend plusieurs années. Le dernier document sert de support à la réunion finale du groupe de travail technique. À la suite de tous ces travaux et des concertations, un document BREF final est produit par le bureau de Séville. Ce document est soumis pour avis au forum IED, comme le précise l'article 13 de la directive, pour être voté par les États membres, dans une configuration « Comité IED » prévue par l'article 75 de la directive.

Évolutions attendues dans la directive IED

La directive IED de 2010 est à nouveau entrée dans un cycle de révision à partir de 2019, avec des travaux entre États membres depuis avril 2022, date de publication, par la Commission, d'une nouvelle proposition de texte.

La version initiale de la Commission était porteuse d'une ambition d'élargissement important des secteurs auxquels s'applique le texte, ainsi que d'une plus grande exigence en termes de réduction des émissions, de transparence et de rapportage. Les discussions entre

États membres et au Parlement européen, suivies par la phase de convergence dite « de trilogue » sont à peine achevées à la date de rédaction du présent article mais la présidence Belge a indiqué son intention de la faire voter sous sa présidence.

Elles ont globalement conduit à réduire l'ambition en termes d'extension du périmètre, à prévoir un cadre particulier et adapté pour les installations agricoles, à renforcer les garanties procédurales associées à la délivrance des permis, à la mise en ligne d'information et au rapportage. Trouver le bon équilibre, dans la mise en œuvre, entre amélioration concrète de la protection de l'environnement et renforcement de la charge administrative demeurera un défi.

Les paragraphes ci-dessous détaillent les nouveautés proposées.

Un durcissement des conditions de délivrance des permis

La directive prévoit un renforcement des exigences par rapport aux permis. Le contenu des arrêtés préfectoraux s'étoffera pour imposer des niveaux de performance environnementale associés (NPEA) aux MTD pour l'eau, une surveillance adaptée pour la consommation et la réutilisation des ressources comme l'eau, l'énergie, les matières premières, ainsi que des mesures qui permettent d'éviter ou de réduire les substances mentionnées à l'article 57 du Règlement REACH (substances cancérigènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction, persistantes, bioaccumulables et toxiques) ou qui sont listées à l'annexe XVII (substances dangereuses).

Les MTD sont associées à une fourchette de valeurs limite d'émission (VLE) des polluants correspondants. Précédemment, les États membres devaient, dans les autorisations qu'ils délivraient, ne pas dépasser les valeurs hautes de la fourchette. Désormais, les niveaux d'émission par polluant dans l'air et dans l'eau devront être fixés aux niveaux les plus stricts possibles. L'exploitant devra justifier, dans son dossier de réexamen, les motifs pour lesquels il ne pourrait être conforme à ces VLE. Une démarche similaire s'applique pour le NPEA relatif à l'eau. Le dossier de justification devra comprendre des éléments de coûts plus détaillés que les exigences actuelles. Une évaluation de l'impact de la dérogation sur les concentrations de polluants concernés dans le milieu récepteur devra être réalisée. Une surveillance environnementale dédiée sera alors mise en œuvre. De plus, les conditions des dérogations accordées, lorsque l'exploitant ne peut pas respecter la valeur haute fixée par l'Europe, seront également à réexaminer tous les 4 ans.

Enfin, les États membres devront mettre en place un permis d'exploitation numérique d'ici 2035.

Imposer un système de management de l'environnement (SME) et un plan de transformation

Au-delà des aspects liés aux émissions, des exigences s'ajoutent sur la façon d'exploiter l'installation :

ainsi, en vue d'améliorer continuellement les performances environnementales et la sécurité des installations, notamment en empêchant la production de déchets, en optimisant l'utilisation des ressources et la réutilisation de l'eau, et en prévenant ou en réduisant les risques associés à l'utilisation de substances dangereuses, l'exploitant devra préparer et mettre en œuvre un système de management de l'environnement (SME). Ce SME sera audité par un vérificateur externe mandaté par l'exploitant tous les 3 ans et devra être mis en ligne. Les industries les plus énergivores (activités énergétiques, production et transformation des métaux, industrie minérale, chimie et industrie papetière) devront également réaliser un plan de transformation. Ce plan de transformation contiendra des informations sur la manière dont les installations se transformeront au cours de la période 2030-2050 pour contribuer à l'émergence d'une économie durable, propre, circulaire, économe en ressources et climatiquement neutre.

Systématiser l'information et la participation du public

Afin d'améliorer encore l'information du public, des mises en ligne sur Internet sont prévues pour le SME, pour le permis consolidé quand c'est pertinent (c'est déjà prévu pour les arrêtés préfectoraux en France), pour le résultat de la surveillance des émissions et les éventuelles surveillances du milieu.

Ne pas soumettre immédiatement les techniques innovantes aux obligations d'IED

Plusieurs mesures destinées à promouvoir l'innovation sont également incluses dans le projet. Ainsi, la période d'expérimentation pour les techniques émergentes, pendant laquelle elle n'est pas soumise aux obligations de la directive est allongée de 9 à 30 mois. En outre, une installation innovante pourra bénéficier d'un délai de 6 ans après la publication des conclusions des MTD pour respecter les VLE des conclusions MTD associées à l'utilisation d'une technique émergente, là où un industriel utilisant un processus technique connu n'aura que 4 ans. Les NPEA seront également indicatifs pour les techniques émergentes. Enfin, en cas de transformation industrielle profonde (projet pour une nouvelle installation ou une modification de l'existante permettant une réduction extrêmement substantielle des émissions de gaz à effet de serre), l'application de l'ensemble des conclusions MTD pourra être reportée jusqu'à 8 ans. Les industriels mettant en œuvre des techniques émergentes disposeront donc d'une durée importante avant d'être soumis à toutes les obligations de la directive.

Des dérogations en cas de crise ou de rupture d'approvisionnement

Le contexte de crise énergétique en Europe a conduit à prévoir qu'en cas de crise énergétique ou de ruptures d'approvisionnement, des dérogations aux VLE et aux NPEA pourront être accordées, sous condition, pour 3 mois (renouvelables 3 mois).

De nouvelles sanctions plus dissuasives et l'indemnisation des victimes de pollution

Les sanctions au titre de la directive devront tenir compte de la gravité et de la durée de l'infraction, de sa récurrence, ainsi que des personnes et de l'environnement qu'elle affecte. Elles devront comprendre des amendes administratives privant les personnes commettant l'infraction du bénéfice qu'elles en tirent et, pour les infractions les plus graves, des amendes d'un montant d'au moins 3 % du chiffre d'affaires annuel de l'exploitant dans l'Union européenne.

En cas de dommage à la santé humaine, les États membres s'assureront que les personnes concernées peuvent demander une indemnisation à l'exploitant.

L'ajout de nouvelles activités à l'annexe I

Enfin, de nouvelles activités sont incluses dans le champ de la directive :

- l'extraction des minéraux à une échelle industrielle pour la bauxite, le chrome, le cobalt, le cuivre, l'or, le fer, le plomb, le lithium, le manganèse, le nickel, le palladium, le platine, l'étain, le tungstène et le zinc ;
- la fabrication de batteries (avec une capacité de production de 15 000 tonnes d'éléments de batteries (cathode, anode, électrolyte, séparateur, capsule) ou plus par an ;
- les laminoirs à froid de capacité supérieure à 10 t d'acier brut par heure (en plus des laminoirs à chaud de plus de 50 t) ;
- la modification de l'activité de forgeage qui cumulait une énergie de frappe de 50 kJ par marteau et une puissance calorifique de 20 MW, maintenant répartie en deux activités distinctes ;
- la production d'hydrogène à partir de l'électrolyse de l'eau est exclue de l'activité « chimie » et sera redevable d'un secteur dédié mais ne sera soumise à la directive IED que lorsque la capacité de production dépasse 50 tonnes par jour, ce qui est assez élevé.

Quand s'imposent ces dispositions ?

Ces modifications introduites dans la directive IED devront être transposées 22 mois et 20 jours après leur publication au *Journal officiel de l'Union européenne*. Cette dernière devrait intervenir vers la fin du premier semestre 2024. Les États membre disposeront de presque deux ans pour transposer ces nouvelles mesures dans leur réglementation. Pour la France, cela nécessitera une modification du code de l'environnement et de certains arrêtés ministériels s'appliquant aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Sur le fond, autant les obligations générales trouveront à s'appliquer tout de suite, autant un certain nombre d'autres, dépendant de la publication de conclusions MTD, ne s'appliqueront que progressivement, au rythme des révisions des BREFs.

La pleine application du texte nécessitera également l'élaboration, par la Commission, de décisions de mise en œuvre, qui pourraient décaler d'autant la mise en application de certaines actions de progrès.