

AVIS ÉCONOMIQUE

Projet de règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère

8 juin 2012

RÈGLES SUR L'ALLÈGEMENT DES NORMES LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

En vue de favoriser l'allègement de la réglementation et de mieux encadrer le processus réglementaire, le gouvernement du Québec a adopté des règles de fonctionnement définissant les obligations des ministères et des organismes publics lors de la présentation d'un projet de règlement au Conseil exécutif.

Les exigences énoncées dans l'annexe C du décret 111-2005, traitant des règles sur l'allègement des normes de nature législative ou réglementaire, prévoient que tout projet soumis au Conseil exécutif doit être accompagné d'une analyse d'impact réglementaire, s'il comporte des effets importants sur les entreprises. Ces effets sont considérés comme importants lorsque la réalisation du projet de règlement est susceptible d'entraîner des coûts de 10 M\$ ou plus (coûts actualisés). Dans le cas de projets qui présentent un impact de plus de 1 M\$, mais de moins de 10 M\$, seule une déclaration d'impact réglementaire est requise. Lorsque l'impact pour les entreprises est inférieur à 1 M\$, un avis économique est suffisant.

Pour ce projet, il n'est pas nécessaire de faire une analyse d'impact réglementaire ni une déclaration d'impact, puisque l'impact pour les entreprises est inférieur à 1 M\$. Néanmoins, il a paru opportun de produire un avis économique afin de bien présenter les effets des modifications réglementaires proposées.

1. INTRODUCTION

Le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (ci-après appelé « Règlement ») oblige les établissements québécois à déclarer leurs émissions de contaminants liées à l'effet de serre, aux pluies acides, au smog et à la pollution toxique.

En décembre 2010 et en décembre 2011, des modifications ont été apportées au Règlement afin d'adopter les règles communes de la Western Climate Initiative (WCI). Le Québec s'est joint à la WCI en avril 2008. La WCI est un regroupement d'États américains et de provinces canadiennes qui souhaitent se doter d'une approche commune pour lutter contre les changements climatiques, notamment par le développement et la mise en œuvre d'un système nord-américain de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de gaz à effet de serre (GES)¹.

Les récentes discussions entourant la signature de l'entente d'harmonisation et d'intégration du SPEDE du Québec avec celui de la Californie ont entraîné des modifications au Règlement.

Le présent avis analyse les modifications introduites par le projet de règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère (ci-après appelé « projet de règlement »).

2. PROBLÉMATIQUE ET CHOIX DE L'INTERVENTION

Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) apporte des modifications au Règlement pour permettre la liaison des marchés entre la Californie et le Québec, en fixant des exigences de déclaration des GES comparables, et l'harmonisation avec le projet de règlement modifiant le Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émissions de gaz à effet de serre dans le contexte de la signature de l'entente entre le Québec et la Californie. À cette fin, les modifications suivantes sont apportées :

- Ajout d'un protocole relatif à la déclaration des émissions de GES pour les distributeurs de carburants et combustibles, pour consommation au Québec, dont les émissions attribuables à la combustion ou à

¹ Voir le site Web du MDDEP :
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/changements/carbone/index.htm>.

l'utilisation de ces carburants ou combustibles sont supérieures à 25 000 tonnes en équivalent CO₂ (t. éq. CO₂);

- Ajout, comme élément requis dans le rapport de vérification, de la quantité totale d'unités étalons relatives aux activités de l'émetteur visé;
- Retrait de l'obligation de soumettre un rapport de vérification de la déclaration d'émissions pour les émetteurs qui ne sont pas visés par le SPEDE;
- Amélioration de la précision des données mesurées et harmonisation des méthodes d'évaluation des données manquantes.

2.1 Fardeau administratif

Les modifications proposées dans le projet de règlement n'entraînent aucune nouvelle formalité administrative. Toutefois, l'ajout d'un protocole relatif à la déclaration des émissions de GES pour les distributeurs de carburants et de combustibles vient accroître le nombre d'entreprises assujetties à l'exigence réglementaire de déclaration obligatoire des émissions atmosphériques. En effet, ces dernières devront dorénavant déclarer au MDDEP, chaque année, les émissions de GES qui leur sont attribuables.

De plus, le MDDEP s'est engagé à identifier et à favoriser l'application de meilleures pratiques afin de s'assurer que l'introduction de nouvelles normes et règlements soit facilement applicable. Parmi un ensemble de ces meilleures pratiques, le MDDEP en a identifié certaines pouvant être mises en œuvre, afin de simplifier les tâches administratives liées à la déclaration des émissions de GES. Parmi celles-ci, on trouve les mesures applicables ou déjà appliquées suivantes :

- Avoir recours à un paiement électronique et/ou à un formulaire électronique;
- Mettre en place un registre public électronique;
- Cibler davantage les catégories de clients touchés;
- Réviser la liste des projets soumis à l'exigence réglementaire, ainsi que le seuil d'assujettissement;
- Effectuer une comparaison avec les juridictions voisines, si les clients visés sont dans un marché d'exportation.

Les mesures suivantes ont été jugées non applicables pour la déclaration des émissions de GES concernant les distributeurs de carburants et de combustibles :

- Incorporer les formalités administratives à d'autres exigences :
 - Pour le MDDEP, il serait difficile d'incorporer cette formalité à d'autres exigences, puisqu'elle est la seule à cibler toutes les installations désirées;
- Utiliser l'information disponible auprès d'autres organismes ou ministères :
 - L'information demandée n'est pas entièrement disponible auprès d'autres ministères;
- Envoyer des formulaires pré-remplis :
 - Les renseignements à fournir par les déclarants varient d'une année à l'autre. Il n'est donc pas possible d'avoir de formulaires pré-remplis. En effet, même l'information identifiant les établissements change régulièrement avec les ventes, les fusions, les changements de noms et les changements de personnes responsables;
- Cibler davantage en fonction du degré de risque d'impact environnemental :
 - Le Règlement a été modifié pour répondre à une exigence du système de plafonnement et d'échange des droits d'émission;
- Déléguer la responsabilité à un autre ministère ou à un autre organisme public du Québec :
 - Le Règlement est appliqué par le MDDEP et ne peut pas être délégué à un autre ministère ou à un organisme privé;
- Favoriser la reconnaissance de normes établies par le Bureau de normalisation du Québec (BNQ), si elles existent :
 - Aucune norme ne s'applique à ce cas;
- Réduire les délais entraînés par l'obtention de l'exigence réglementaire en simplifiant le mode de traitement d'une ou de plusieurs formalités administratives :
 - Cette pratique s'applique plutôt à des formalités telles que des demandes de permis ou des demandes de certificats d'autorisation et non à des déclarations.

L'évaluation du fardeau réglementaire et administratif imposé aux entreprises a été effectuée par la Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère, en collaboration avec la Direction de l'analyse et des instruments économiques.

3. IMPACTS DES MODIFICATIONS

Le projet de règlement, analysé dans le présent avis, propose les modifications suivantes.

3.1 Ajout d'un protocole relatif à la déclaration des émissions de GES pour les distributeurs de carburants et de combustibles (articles 1 et 8)

Cette modification vise les exploitants des entreprises qui distribuent des carburants et des combustibles pour consommation au Québec, dont les GES attribuables à la combustion ou à l'utilisation des carburants et des combustibles distribués atteignent ou excèdent 25 000 t. éq. CO₂. Ces exploitants doivent déclarer les émissions de GES qui leur sont attribuables, au ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, chaque année à partir de 2013².

Le protocole, présenté au paragraphe 33 de l'article 8 du projet de règlement, définit les carburants et combustibles visés, les renseignements à déclarer concernant les émissions de GES, les méthodes de calcul des émissions de GES, les exigences d'échantillonnage, d'analyse et de mesure, la méthode d'estimation des données manquantes et les facteurs d'émission des carburants et des combustibles, en t. éq. CO₂.

Cette modification entraînera des coûts administratifs pour les entreprises visées, qui devront produire chaque année, dès 2013, une déclaration de leurs émissions atmosphériques. Le coût pour remplir la déclaration et la transmettre au MDDEP est estimé à 216 \$ par entreprise³. Comme le nombre d'entreprises visées est estimé à 50, le coût total est de 10 800 \$. En outre, chaque entreprise devra faire vérifier la déclaration de ses émissions atmosphériques à un coût de 5 300 \$⁴, pour un coût total de 265 000 \$. Le

² Les autres entreprises assujetties par le Règlement doivent déclarer leurs émissions de GES depuis 2007.

³ Selon les normes du ministère du Conseil Exécutif, un taux horaire de 27 \$ l'heure est utilisé. La Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère estime à 8 heures le temps requis pour remplir la déclaration.

⁴ MDDEP, *Étude d'impact économique sur le règlement modifiant le Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère*, 20 avril 2010, p. 5. [En ligne] [http://www.mddep.gouv.qc.ca/air/declar_contaminants/etude-impact-econo-declaration.pdf] (Consulté le 6 juin 2012).

coût administratif total pour cette modification est ainsi de 275 800 \$ annuellement.

Certaines des entreprises visées devront potentiellement se doter d'appareils de mesure plus précis ou effectuer la calibration des appareils existants, pour leur permettre de recueillir les données nécessaires à la déclaration.

Par ailleurs, certains grands distributeurs ont fait part de leur préoccupation quant aux coûts supplémentaires générés par le fait qu'ils devront aussi discriminer les volumes de combustibles et de carburants vendus à leurs clients en fonction de l'appartenance de ceux-ci au SPEDE, afin de déclarer correctement leurs émissions de GES⁵.

3.2 Ajout, comme élément requis dans le rapport de vérification, de la quantité totale d'unités étalons relatives aux activités de l'émetteur visé (article 6)

Cette modification prévoit d'ajouter au rapport de vérification lié à la déclaration de contaminants atmosphériques la quantité totale d'unités étalons. Une unité étalon est une unité de mesure standardisée relative à une matière première utilisée pour exercer une activité ou au produit issu de l'activité d'un émetteur ⁶.

Présentement, les établissements visés procèdent déjà à la vérification des données concernant les unités étalons aux fins de régie interne. La présente modification n'entraînera aucun coût administratif supplémentaire pour ces entreprises.

3.3 Retrait de l'obligation de soumettre un rapport de vérification de la déclaration d'émissions pour les émetteurs qui ne sont pas visés par le SPEDE (article 5)

Présentement, l'ensemble des émetteurs de plus de 25 000 t. éq. CO₂ visés par l'obligation de produire, chaque année, une déclaration de leurs émissions atmosphériques doivent également soumettre un rapport de vérification de leurs déclarations effectuées par un organisme accrédité

⁵ Bureau des changements climatiques.

⁶ Visée au tableau B de la Partie I de l'annexe C. Définition du Règlement concernant le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre [En ligne] [\[http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R46_1.HTM\]](http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/Q_2/Q2R46_1.HTM).

(alinéa 1 de l'article 6,6 du Règlement). À la suite de cette modification, seules les entreprises faisant partie du SPEDE devront soumettre un rapport de vérification.

Le retrait de l'obligation de soumettre un rapport de vérification vient alléger les coûts pour les émetteurs non visés par le SPEDE. En somme, les gains engendrés par cet allègement⁷ sont évalués à 5 300 \$ par émetteur chaque année (voir section 3.1). Il y a quelques établissements touchés par cette modification.

3.4 Amélioration de la précision des données mesurées et harmonisation des méthodes d'évaluation des données manquantes (articles 4 et 8, paragraphes 3 à 33)

L'harmonisation des méthodes de mesure des contaminants atmosphériques émis par les établissements visés est nécessaire pour répondre aux exigences de la Californie pour la liaison des marchés.

La mesure des données et l'évaluation des données manquantes aux fins de production de la déclaration annuelle des émissions atmosphériques existant déjà, la modification n'entraînera pas de coûts administratifs supplémentaires pour les entreprises visées.

Toutefois, cette modification engendrera potentiellement certains coûts additionnels pour les entreprises visées. Ces coûts consistent notamment en dépenses de mise à jour aux normes, d'acquisition de nouveaux appareils de mesure plus précis des données requises, de calibration de ceux-ci et de saisie des données sur ordinateur. Néanmoins, il est estimé que pour la majorité des entreprises visées, le niveau de précision de leurs appareils de mesure est adéquat et que ces appareils vont seulement nécessiter d'être étalonnés pour permettre d'obtenir les données requises⁸.

Pour l'année 2010, il y a eu environ 90 déclarations d'entreprises ayant émis 50 000 t. éq. CO₂ et plus. Plus d'entreprises doivent déclarer leurs émissions de GES pour la déclaration 2011 et les suivantes puisque ce sont celles qui émettent 10 000 t. éq. CO₂ et plus qui sont maintenant visées. Leur nombre est pour le moment inconnu.

⁷ Le rapport de vérification devant être produit pour la première fois en 2012, cette modification vient alléger pour les émetteurs des coûts qui n'étaient pas encore engagés.

⁸ Bureau des changements climatiques.

4. SYNTHÈSE DES COÛTS ET DES BÉNÉFICES DES MODIFICATIONS

4.1 Coûts des modifications

Parmi les modifications proposées, seule celle qui concerne les distributeurs de carburants et de combustibles comporte des coûts notables pour les entreprises. Toutefois, ces coûts de 0,3 M\$ par année ne devraient pas affecter cette industrie.

D'autres entreprises pourraient avoir à assumer des coûts pour se doter d'appareils de mesure plus précis ou effectuer la calibration des appareils existants, pour leur permettre de recueillir les données nécessaires à leur déclaration d'émissions de GES. Le nombre d'entreprises parmi celles qui émettent 10 000 t. éq. CO₂ qui vont être touchées est inconnu et le coût engendré ne peut donc être estimé mais il devrait se limiter pour la plupart des entreprises à des coûts de calibration.

4.2 Bénéfices des modifications

La modification concernant le retrait de l'obligation de soumettre un rapport de vérification de la déclaration d'émissions pour les émetteurs qui ne sont pas visés par le SPEDE permet d'éviter à quelques entreprises des frais de 5 300 \$ par année.

5. CONCLUSION

Les modifications introduites par le projet de règlement ont une incidence limitée sur les entreprises. Ces modifications permettent de poursuivre la mise en place du SPEDE québécois et de faciliter l'entente d'harmonisation et d'intégration avec la Californie.

Pierre-Antoine April, économiste, chargé de projet
Direction de l'analyse et des instruments économiques

En collaboration avec :

Julie Paradis. M.Sc.

Direction des politiques de la qualité de l'atmosphère