

Avis du Comité des Régions sur «La gestion des biodéchets dans l'union européenne»

(2009/C 211/07)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- plaide en faveur de l'adoption au niveau des États membres de restrictions et de mesures relatives à la gestion des biodéchets. Les autorités compétentes, qui dans de nombreux États membres sont les collectivités locales et régionales, doivent rester libres de choisir des méthodes de gestion des bio-déchets qui soient adaptées aux situations locales, qui soient sûres au plan environnemental, et qui soient efficaces;
- voudrait faire remarquer que l'objectif d'ensemble est de prévenir la création de déchets. Il propose que des initiatives soient prises pour sensibiliser davantage aussi bien les producteurs que les consommateurs, d'agir pour limiter le gaspillage de denrées alimentaires, de privilégier une approche prospective de l'urbanisme, de soutenir le développement du «jardinage intelligent» de même que le compostage, et fait remarquer que les marchés publics sont un outil important à cet égard;
- estime que les réglementations de niveau national qui sont destinées à limiter les quantités de déchets organiques pouvant être mis en décharge au-delà des limites indiquées dans la directive communautaire sur la mise en décharge, si elles s'accompagnent d'aides communautaires à des investissements en infrastructures, devraient accélérer la transition de la mise en décharge vers d'autres formes plus durables de gestion des biodéchets;
- recommande une collecte séparée des biodéchets, notamment pour permettre de garantir la qualité de ces biodéchets. Toutefois, il conviendrait de décider des formes de collecte séparée en fonction des conditions qui prévalent au niveau local et de les introduire dans les pays membres, en tant que l'un des différents instruments à utiliser pour développer la gestion des biodéchets;
- estime qu'il appartient à l'UE de définir la forme et l'encadrement de ces objectifs, tout en laissant aux différents pays membres la faculté de préciser des objectifs nationaux en fonction des situations et des nécessités locales, régionales et nationales. Les objectifs, de nature non législative, fixés au niveau de l'UE doivent avoir un caractère progressif, étant donné que la production de nutriments suppose une gestion des biodéchets qui soit une gestion de qualité garantie. Le CdR est d'avis que les normes de qualité des composts et produits similaires provenant de biodéchets doivent être communes à l'ensemble de l'UE pour ce qui concerne les substances présentant un danger pour l'environnement et pour la santé humaine.

Rapporteuse: M^{me} Mona-Lisa Norrman (SE/PSE) membre de l'exécutif du conseil général du Jämtland

Document de référence

Livre vert sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne

COM(2008) 811 final

1. RECOMMANDATIONS POLITIQUES DU COMITÉ DES RÉGIONS

POSITION DU COMITÉ DES RÉGIONS

Généralités

1. Le CdR accueille favorablement le livre vert et le projet d'ensemble qui est le sien de rompre le lien entre la croissance et l'augmentation des quantités de déchets à la fois au sein de l'Union européenne et au niveau mondial, et que ce problème a, en règle générale, un impact direct sur les collectivités territoriales, aussi bien en tant qu'instances organisatrices qu'en tant qu'autorités responsables en la matière. Cela constitue aussi un objectif important de la stratégie communautaire de développement durable, qui veut concilier des exigences environnementales rigoureuses et la solidarité sociale avec une économie durable et dynamique.
2. Le CdR note que la production de déchets et la gestion des déchets posent un problème d'environnement et de santé au sein de l'Union. En outre, le Comité constate qu'il incombe à tous les opérateurs gérant des déchets d'assurer une protection élevée de l'environnement et de la santé humaine. Aussi la gestion des déchets est-elle à considérer comme un service d'intérêt économique général, au sens de l'article 86, paragraphe 2 TCE.
3. Le CdR voudrait faire remarquer que l'objectif d'ensemble est de prévenir, dans toute la mesure du possible, la création de déchets. Les institutions de l'Union européenne, ainsi que les États membres, doivent veiller à ce que cet objectif d'intérêt général soit atteint conformément à l'article 16 TCE.
4. Le CdR note que les transports de déchets représentent une part significative des activités de transport au sein de l'UE, qu'il y a là un problème du point de vue du climat et que ces transports doivent être réduits à un minimum. C'est pourquoi l'on devrait gérer les biodéchets conformément au principe de l'article 174, paragraphe 2 TCE, selon lequel il convient d'enrayer la pollution à la source. Il est donc important d'intégrer dans la gestion des biodéchets les aspects touchant au transport et aux infrastructures. À cet égard, les plans de gestion des déchets, qui sont des plans établis en vertu de la directive 2008/98/CE de l'Union européenne sur les déchets, constituent un outil important.
5. Le CdR note que le livre vert concerne bon nombre de domaines de décision politique, depuis les déchets, le climat, l'énergie et les transports, jusqu'à l'agriculture, la consommation et la production de denrées alimentaires, ainsi que la concurrence et la liberté de circulation. Le Comité présume que dans le cadre de la poursuite des travaux visant à développer la gestion des biodéchets, la Commission, conformément à l'article 6 TCE, intègre les aspects de protection de l'environnement dans les domaines respectifs de décision politique qui ont un rapport avec la gestion des biodéchets.
6. Le Comité considère qu'il est important de soutenir le développement d'un marché des biodéchets et qu'il est important

aussi que ce marché soit, de préférence, local. Le marché des biodéchets doit, selon le CdR, se fonder sur les principes inscrits dans le traité: le principe de précaution, le principe d'après lequel il convient de prendre des mesures préventives, ainsi que le principe «pollueur-payeur». Il s'agit là de conditions préalables importantes si l'on veut que les futures propositions de la Commission en matière de gestion des biodéchets correspondent à l'action crédible qu'attendent et demandent les citoyens dans le domaine des déchets. Il y a lieu de développer et d'analyser le marché des biodéchets dans le souci d'éviter les mesures trop timides comme la surenchère, tant d'un point de vue national que d'un point de vue communautaire. Les plans nationaux de gestion des déchets constituent un instrument important à cet égard.

7. Le CdR considère, comme la Commission, que les autorités compétentes des États membres doivent rester libres de choisir des méthodes de gestion des déchets en fonction des conditions locales et régionales. C'est là une importante condition préalable au développement de méthodes de gestion des biodéchets qui soient adaptées aux situations locales, qui soient sûres au plan environnemental, et qui soient efficaces. Parmi les facteurs importants figurent notamment le climat, la géologie et l'état des sols, la demande de nutriments et d'énergie, la densité de population et les quantités des déchets, les conditions physiques telles que les infrastructures, etc., ainsi qu'un engagement local et un dialogue qui fonctionne entre les autorités compétentes et les autres intervenants, en particulier les citoyens. En ce domaine, il est clair que le principe de subsidiarité, le principe d'autonomie locale et le principe de proximité jouent un rôle important pour la réalisation des objectifs de l'Union européenne.

8. Dans le livre vert, les biodéchets sont définis conformément à l'article 3, paragraphe 4 de la directive de l'Union européenne sur les déchets. Le CdR peut comprendre les appréhensions qu'éprouve la Commission à l'idée d'une définition trop large des biodéchets, qui peut compliquer la recherche d'une réduction maximale de la quantité de biodéchets et la recherche d'une meilleure efficacité de la gestion de ces biodéchets. Le Comité invite toutefois la Commission à procéder à une analyse d'impact de la définition proposée dans le livre vert.

9. Le CdR voudrait rappeler à la Commission que le développement des infrastructures dont dispose la collectivité pour gérer, notamment, les biodéchets représente un défi aussi bien pour le secteur public que pour le secteur privé. Pour la création d'infrastructures opérationnelles dans le secteur des déchets, les plans détaillés de gestion des déchets élaborés par les autorités nationales, régionales ou locales sont un instrument à utiliser. Il importe que ces plans de gestion des déchets soient coordonnés avec les autres plans existant dans le secteur de l'environnement bâti. Il est également possible d'élaborer les plans de gestion des déchets, notamment, pour le suivi de la gestion des déchets dans les États membres, ainsi que comme outil d'échange d'expériences.

10. Pour aider à la mise au point de méthodes de gestion des biodéchets qui soient adaptées aux situations locales, qui soient sûres d'un point de vue environnemental, et qui soient efficaces, il faut un soutien financier et des investissements accrus dans le domaine de la R&D. Le CdR demande que le développement d'infrastructures et de marchés adaptés aux situations locales en faveur d'une gestion durable des biodéchets bénéficie de financements de l'Union européenne. Il faut lier les financements de l'Union européenne dans ce secteur à un étalonnage (benchmarking) et à la recherche appropriée; il faut aussi que ces financements respectent des principes socioéconomiques.

Observations concernant l'initiative

Question 1: Prévention des déchets

11. Pour une grande part, les biodéchets qui relèvent de la définition donnée dans le livre vert sont liés à la consommation et à la production de denrées alimentaires par la collectivité. Un chiffre qui a été cité à propos de la Grande-Bretagne montre que les ménages jettent jusqu'à 35 % des aliments qu'ils achètent. Les achats des ménages sont de plus en plus déterminés par les images de la mode alimentaire, le développement de la «restauration rapide» et des plats semi-préparés ou tout préparés, ainsi que par la nécessité d'économiser du temps et de l'argent en faisant des achats en grandes quantités. Le CdR propose que des initiatives soient prises pour sensibiliser davantage aussi bien les producteurs que les consommateurs au lien qui existe entre la consommation et la production ainsi que les coûts, les déchets, l'environnement et la santé. Il conviendrait également d'agir pour limiter le gaspillage de denrées alimentaires par l'industrie alimentaire, les commerces, les restaurants, les services médicaux, les écoles, etc. Le Comité demande que des activités de R&D soient consacrées à la question de la production et de la consommation durables.

12. Le CdR propose que des initiatives soient prises pour éclairer et mettre en évidence le rapport entre le droit communautaire, les aides financières, les politiques menées dans le secteur agroalimentaire et la production de biodéchets.

13. Le CdR considère qu'un aspect important du développement de villes durables est celui qui touche à la création de conditions de consommation et de production durables par le moyen d'une approche prospective de l'urbanisme. Il s'agit, par exemple, d'améliorer l'accès aux commerces de produits alimentaires là où les gens habitent, au lieu d'établir ces commerces dans des zones excentrées. Un urbanisme davantage orienté vers des solutions à petite échelle est favorable à des comportements plus durables en matière d'achats et devrait, de ce fait, prévenir la création de biodéchets.

14. Le CdR est d'avis qu'il convient de soutenir le développement du «jardinage intelligent», de même que la R&D dans ce secteur. Le compostage avec recyclage local des nutriments provenant des travaux de jardinage, d'entretien de parcs et d'espaces verts, réduit les transports de déchets, et garantit une meilleure assurance de qualité ainsi qu'une plus grande sécurité de gestion des biodéchets. Il convient de développer, dans la mesure du possible, le compostage domestique dans le but de créer des cycles locaux des biodéchets, mais aussi de soutenir l'engagement des citoyens et de tirer parti de cet engagement.

15. Le CdR voudrait faire remarquer que les marchés publics, qui représentent 14 % du PIB de l'Union, sont un outil important, notamment pour permettre de prévenir la création de biodéchets. Il conviendrait de prendre des initiatives pour développer le dialogue entre le secteur public et les fabricants de produits et prestataires de services, dialogue lié à la production et à la gestion

des biodéchets. Il conviendrait de développer la passation de marchés publics technologiques dans le secteur alimentaire, pour qu'il soit possible de mettre au point des produits et des services en coopération entre producteurs et consommateurs.

Question 2: Restrictions des quantités de biodéchets pouvant être mis en décharge

16. Le CdR note que les collectivités territoriales ont effectué des investissements financiers significatifs et ont développé des stratégies et des partenariats à long terme s'y associant pour se mettre en conformité avec les exigences européennes en matière environnementale, en particulier avec la directive communautaire sur la mise en décharge (1999/31/CE). Ces efforts doivent être reconnus dans le cadre de l'examen de nouvelles initiatives en matière de biodéchets pour l'avenir, pour éviter qu'ils ne soient mis en péril.

17. Le CdR voudrait rappeler que les conditions tant administratives, politiques et économiques que géographiques et climatologiques diffèrent considérablement dans les 27 États membres. Cela plaide en faveur de l'adoption au niveau des États membres de restrictions et de mesures relatives à la gestion des biodéchets.

18. Le CdR constate qu'indépendamment de la question de savoir si les États membres investissent dans le recyclage de nutriments par compostage et putréfaction, dans la production de biogaz ou dans l'incinération de biodéchets avec production d'énergie, et indépendamment de la question de savoir si ces investissements sont réalisés par des intervenants privés ou publics, les investissements effectivement réalisés représenteront une charge pour les finances publiques sous forme d'investissements en capital et/ou d'augmentation des compensations liées à la gestion des déchets.

19. Le Comité note qu'il existe des exemples de bons résultats obtenus au moyen de réglementations de niveau national qui sont destinées à limiter les quantités de déchets organiques pouvant être mis en décharge au-delà des limites indiquées dans la directive communautaire sur la mise en décharge. En Suède, il existe une interdiction de mise en décharge des déchets inflammables et des déchets organiques, depuis 2002 et 2005 respectivement. Ces réglementations ont abouti à une forte réduction de la mise en décharge de biodéchets et ont accéléré le développement et l'aménagement de la gestion des biodéchets à un niveau plus élevé de la hiérarchie du traitement des déchets.

20. Le CdR voudrait faire remarquer qu'il existe de bonnes raisons d'adopter des mesures nationales visant à limiter la mise en décharge de biodéchets et que si elles s'accompagnent d'aides communautaires à des investissements en infrastructures, ces mesures devraient accélérer la transition de la mise en décharge vers d'autres formes plus durables de gestion des biodéchets. Les pays où les conditions administratives, politiques et économiques sont les plus favorables ont de bonnes chances de mener à bien ce changement, tandis que d'autres États membres peuvent avoir besoin de soutien dans ce processus. Pour qu'un tel changement puisse être mené à bien, l'Union doit faire en sorte que les autorités qui sont compétentes en matière de gestion de biodéchets, gestion qui est un service d'intérêt économique général, puissent, lorsque le besoin s'en fait sentir, investir dans leurs propres installations, sans se heurter à des obstacles dus à des réglementations communautaires applicables en matière de concurrence et de marché intérieur. Le CdR estime opportun de définir des mesures complémentaires en vue de réduire la quantité de déchets mis en décharge, en limitant la quantité de

matière organique à fermentation rapide dans ces déchets et en exigeant qu'elle soit maintenue à un niveau stable, ou d'adopter des mesures économiques pénalisant la mise en décharge (perception de redevances sur les quantités mises en décharge).

Question 3: Autres possibilités de traitement des biodéchets

21. Le Comité note que les besoins en énergie et en chaleur, le recyclage de nutriments, ainsi que la production de biogaz doivent tenir compte des situations locales et régionales. C'est pourquoi le choix de méthodes de gestion des biodéchets doit s'effectuer au niveau local ou régional.

22. Le CdR voudrait faire remarquer que selon lui, il faut que les autorités compétentes, qui dans de nombreux États membres sont les collectivités locales et régionales, organisent la gestion des déchets sur la base de leur compétence et de leurs responsabilités, et décident des mesures de traitement les plus appropriées, et il faut donner à ces autorités les moyens à la fois juridiques et financiers de concrétiser l'organisation de ce service d'intérêt économique général. Il ne faut pas que les réglementations de la concurrence et du marché intérieur fassent obstacle aux décisions de collaboration régionale, avec d'autres collectivités locales, et avec des opérateurs privés. C'est à la Commission qu'il appartient de trouver un équilibre satisfaisant entre la libre circulation et les considérations environnementales et climatiques. Le principe de précaution, le principe selon lequel il convient d'adopter des mesures préventives, ainsi que le principe «pollueur-payeur» doivent constituer le fondement des éventuelles propositions de la Commission en ce domaine. À cet égard, l'analyse du cycle de vie constitue un instrument important pour permettre d'élaborer une base globale de décision.

23. Le CdR voudrait souligner que les objectifs ambitieux de l'UE en matière climatique nécessitent le développement de techniques modernes de valorisation et de production d'énergie durable. Le fait de valoriser du biogaz à partir de biodéchets détourne de la mise en décharge. Pour pouvoir devenir intégralement une source d'énergie locale durable, il convient que le biogaz obtenu à partir de biodéchets d'une part, soit produit en quantité suffisante et d'autre part, puisse être distribué de manière efficace.

24. Le CdR voudrait faire remarquer qu'il existe un important potentiel inexploité de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le secteur des transports locaux. L'un des facteurs de ce développement est le renforcement des exigences environnementales dans les marchés publics. Le biogaz fait partie de ce potentiel, qui comporte les éléments suivants:

- des transports en commun utilisant des véhicules qui sont efficaces du point de vue énergétique et qui fonctionnent au biogaz;
- des véhicules de transport et des engins fonctionnant au biogaz;
- le covoiturage utilisant des véhicules qui fonctionnent au biogaz;
- des services de taxi utilisant des véhicules à biogaz.

25. Le CdR note que le choix de techniques de traitement pour les biodéchets que l'on a pu détourner de la mise en décharge suppose une utilisation plus conséquente des analyses du cycle de vie. En ce domaine, se fait sentir le besoin de développer des méthodologies et de s'adapter à des problématiques ayant un sens.

Question 4: Valorisation énergétique des biodéchets

26. Le CdR est d'avis que pour que l'incinération de biodéchets représente une solution de substitution viable dans la hiérarchie de traitement des déchets, une condition importante doit être remplie, à savoir que l'incinération doit s'accompagner de valorisation d'énergie. C'est avant tout dans les cas où il n'est pas possible de garantir la qualité des biodéchets que leur combustion est une solution de substitution à la fabrication de nutriments, c'est-à-dire lorsque les déchets n'ont pas fait l'objet d'une collecte séparée et contiennent encore des biodéchets.

27. Le Comité souhaite faire observer que dans de nombreux pays membres, il existe des infrastructures locales de grande ampleur qui permettent la distribution de chauffage urbain produit, notamment, par combustion de déchets. Il s'agit d'infrastructures qui se développent en fonction de l'augmentation des besoins de chaleur, de réfrigération et d'électricité, et dont l'évolution est liée à l'augmentation des quantités de déchets.

Question 5: Recyclage des biodéchets

28. Le CdR est d'avis que les objectifs de collecte séparée et de recyclage de différentes fractions de déchets favorisent une évolution du traitement des déchets, notamment, qui est correcte d'un point de vue écologique. C'est à l'UE qu'il appartient de définir la forme et l'encadrement de ces objectifs, tout en laissant aux différents pays membres la faculté de préciser des objectifs nationaux en fonction des situations et des nécessités locales, régionales et nationales. Les objectifs, de nature non législative, fixés au niveau de l'UE doivent avoir un caractère progressif, étant donné que la production de nutriments suppose une gestion des biodéchets qui soit une gestion de qualité garantie. Ce n'est possible qu'à condition de sélectionner la matière première destinée à la production d'engrais, c'est-à-dire en réalisant une collecte séparée des biodéchets. Il s'agit là d'une technique et d'une logistique dont le développement et la mise en place demandent du temps, et en ce domaine, des investissements en R&D sont nécessaires, aussi bien à l'échelon national qu'à l'échelon de l'UE.

29. Le CdR estime que pour protéger la santé humaine, le principe de précaution doit avoir la primauté dans le cadre du traitement et de l'utilisation des biodéchets, notamment au regard de la possibilité qu'ils reviennent de manière indirecte dans l'alimentation/la chaîne alimentaire et de leur utilisation dans les produits alimentaires importés, destinés à la consommation humaine et animale.

30. Le CdR voudrait faire remarquer que les besoins d'apport de nutriments sur les terres arables, notamment, diffèrent d'un pays membre à l'autre, pour des raisons liées, entre autres, à la géologie et à la diversité des types de terres, ainsi qu'à l'utilisation des terres. C'est pourquoi il convient que la gestion des biodéchets tienne compte des situations et des nécessités locales et régionales.

31. Il est possible de coordonner utilement la production de nutriments et de biogaz, et l'on peut utiliser comme nutriments les résidus de la production de biogaz. Il est possible de produire des nutriments ou du biogaz non seulement à partir de ce que le livre vert définit comme des déchets, mais aussi à partir de résidus de l'agriculture et de la sylviculture, de fumier d'étable, de boues d'épuration ou d'autres déchets biologiques, tels que les fibres naturelles, le papier et le bois transformé. Le CdR voudrait souligner qu'en matière de gestion globale de tous les types de

biodéchets, il importe de s'appuyer sur une conception globale et sur des modes systématiques de réflexion qui intègrent tous les aspects du développement durable.

Question 6: Mesures destinées à favoriser l'utilisation du compost (digestat)

32. Le CdR lance un appel en faveur d'une collecte séparée des biodéchets, notamment pour permettre de garantir la qualité de ces biodéchets. Toutefois, il conviendrait de décider des formes de collecte des bio-déchets en fonction des conditions qui prévalent au niveau local et de les introduire dans les pays membres, en tant que l'un des différents instruments à utiliser pour développer la gestion des biodéchets.

33. Le Comité considère que lorsque la teneur en matières organiques des sols doit être augmentée afin d'améliorer leur fertilité, la manière la plus appropriée de gérer les biodéchets consiste à les trier de manière sélective puis à les traiter au moyen d'un processus de digestion anaérobie et de compostage du digestat ou d'autres processus, ce qui permet d'obtenir un compost de qualité, selon un processus de valorisation matérielle et énergétique de ces biodéchets.

34. Le Comité voudrait faire remarquer qu'une cause déterminante du fait que les biodéchets ne sont pas utilisés comme engrais est liée en premier lieu à l'état des possibilités de garantir la qualité des biodéchets. Un autre aspect important est le rapport qui existe avec la perception des citoyens/des consommateurs concernant la nécessité et les possibilités d'un cycle qui soit opérationnel.

35. Le CdR est d'avis que les normes de qualité des composts et produits similaires provenant de biodéchets doivent être communes à l'ensemble de l'UE pour ce qui concerne les substances présentant un danger pour l'environnement et pour la santé humaine. Il convient aussi de faire entrer en ligne de compte le domaine d'utilisation et la nature du terrain sur lequel vont être apportés les composts et produits similaires, les volumes et les concentrations dans lesquels ils sont apportés, etc. Pour ce faire, il convient aussi de pouvoir disposer d'une classification de la terre appelée à recevoir les composts et produits similaires. Les normes de qualité des produits provenant de biodéchets peuvent se classer en deux catégories:

- produits dérivés des biodéchets utilisés sur des terres cultivées pour la production de denrées alimentaires;

- produits dérivés des biodéchets utilisés pour des parcs, des espaces verts et des zones forestières.

36. Le CdR voudrait faire observer qu'une mesure à prendre pour favoriser encore davantage l'utilisation de biodéchets comme nutriments est celle qui consiste à faire en sorte que soit déclaré le contenu des biodéchets, de manière à ce qu'en soit connue la composition pour un certain nombre d'éléments, par exemple la teneur en matière organique, en substances fertilisantes, etc.

37. Le CdR note que le principal argument en faveur de l'utilisation de compost pour amender les terres est la nécessité de réutiliser les nutriments sur des terres arables et d'autres types de terrain. À cet égard, les besoins et les situations diffèrent d'un pays membre à l'autre. C'est pourquoi il importe d'effectuer en fonction des nécessités et situations locales le choix entre la solution consistant à réutiliser des biodéchets de qualité garantie pour des terres arables et d'autres types de terrain et la solution consistant à utiliser des biodéchets pour produire de l'énergie par incinération.

Question 7: Cadre réglementaire relatif aux normes d'exploitation des installations

38. Le CdR voudrait faire remarquer que les exigences définies pour les installations de traitement des biodéchets doivent découler des obligations en vigueur en matière environnementale, mais qu'il faut aussi les adapter en fonction des situations et nécessités locales et régionales.

Question 8: Avantages et inconvénients du développement de différentes techniques de gestion

39. Le CdR demande de nouveaux investissements dans la recherche-développement; cela est nécessaire pour permettre de faire apparaître les avantages et les inconvénients de différentes techniques de traitement des biodéchets, mais aussi pour permettre la mise au point de nouvelles techniques et de nouvelles méthodes. Il convient que la recherche porte sur la totalité des aspects de la gestion des biodéchets, depuis la consommation et la production jusqu'aux aspects techniques et à ceux de la sécurité environnementale.

Bruxelles, le 18 juin 2009.

Le Président

du Comité des régions

Luc VAN DEN BRANDE