



**COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS
CONSEIL DES COMMUNES ET REGIONS D'EUROPE**

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

COM (2008) 811 final

REPONSE DU CCRE

Bruxelles, mars 2009

**Livre vert sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne
COM (2008) 811 final**

REPONSE DU CCRE

Eléments essentiels

- Les collectivités locales et régionales sont de plus en plus impliquées dans la gestion des biodéchets. Elles ont besoin de visibilité et de certitude quant aux règles à appliquer pour la gestion des biodéchets, et notamment pour aider à éclairer les décisions en matière d'investissements et les choix politiques, tout en garantissant que les capacités existantes puissent continuer à fonctionner.
- L'approche à l'égard de la gestion des biodéchets devrait essentiellement être intégrée dans la politique de gestion des déchets et des ressources. Nous considérons en outre que tous les biodéchets, et non seulement les biodéchets ménagers, devraient être pris en considération.
- La gestion des biodéchets a une forte dimension locale, de sorte qu'il n'est pas possible d'identifier une solution unique et qui soit la meilleure sur le plan environnemental pour le traitement des biodéchets. Aussi, une initiative législative européenne contraignante ne serait pas une approche appropriée pour la gestion des biodéchets.
- L'Union européenne devrait laisser une grande flexibilité aux Etats membres et aux collectivités territoriales afin d'identifier la solution la plus adaptée pour la gestion des biodéchets, en fonction des facteurs locaux et des conditions locales. Imposer une collecte séparée obligatoire ou des objectifs de recyclage supplémentaires à l'échelon européen peut s'avérer contreproductif.
- L'Union européenne devrait promouvoir une approche fondée sur le marché et considérer dès lors les déchets comme une ressource. Nous préconisons le développement de normes européennes pour un compost de qualité obtenu à partir de matières séparées à la source afin de garantir le développement de marchés crédibles.

Commentaires généraux sur la gestion des biodéchets

1. Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)¹ est l'organisation européenne qui chapeaute 53 associations de collectivités locales et régionales dans 38 pays européens. Les groupes de travail du CCRE sur l'environnement et les déchets agissent pour que les intérêts et les préoccupations des collectivités locales et régionales soient pris en compte dès les premières étapes du processus législatif communautaire lié au développement durable et aux déchets. Le CCRE a récemment pris position sur la directive 2008/98/CE sur les déchets et sur la préparation de la révision de la directive 2002/96/CE sur les déchets d'équipements électriques et électroniques².
2. Les collectivités locales et régionales sont fortement, et de plus en plus, impliquées dans la gestion des déchets, et notamment des biodéchets. Dans la plupart des cas, elles sont responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre des plans de gestion des déchets municipaux fondés sur le moyen ou le long terme. Elles sont aussi démocratiquement responsables de la qualité de vie des citoyens et de la qualité de l'environnement local.
3. Le CCRE accueille favorablement le Livre vert sur la gestion des biodéchets dans l'Union européenne, lequel donne un bon aperçu des questions de fond à débattre. Nous considérons qu'il devrait être l'occasion de décider si une législation sur les biodéchets devrait ou non être adoptée au niveau européen. En effet, les collectivités locales et régionales ont urgemment besoin de plus de visibilité et de certitude quant aux règles à appliquer pour la gestion des biodéchets, notamment pour aider à éclairer les décisions en matière d'investissements.
4. L'approche à l'égard de la gestion des biodéchets devrait essentiellement être intégrée dans la politique de gestion des déchets et des ressources et reposer sur la hiérarchie des déchets établie dans la directive 2008/98/CE sur les déchets. Même si la réduction des émissions de gaz à effet de serre et la contribution potentielle à l'amélioration des sols sont des aspects importants de ce flux de déchets, les biodéchets doivent essentiellement être considérés à travers l'approche holistique de la gestion intégrée des déchets.
5. La gestion des biodéchets a une forte dimension locale et nous apprécions que le Livre vert le reconnaisse à plusieurs reprises, de même que l'impossibilité d'identifier une solution unique et qui soit la meilleure sur le plan environnemental pour la gestion des biodéchets, étant donné la diversité des conditions nationales et locales.
6. Le CCRE n'est pas favorable à l'adoption d'une directive européenne sur la gestion des biodéchets. Nous sommes en effet convaincus que la gestion des biodéchets est une question qui doit être traitée au niveau régional et local, et l'illustration claire d'un domaine politique où le principe de subsidiarité doit s'appliquer.
7. Néanmoins, l'Union européenne pourrait apporter une valeur ajoutée en fixant des normes communes pour les produits issus de biodéchets séparés à la source, afin d'éviter la fragmentation du marché européen pour un compost de qualité. Promouvoir l'échange d'expériences en matière de gestion des

¹ Site internet du CCRE : www.ccre.org

² Prises de position disponibles à l'adresse : http://www.ccre.org/prises_de_positions.htm?ID=3114

biodéchets et favoriser la diffusion du savoir-faire local et régional seraient également des missions importantes pour l'Union européenne.

8. Comprendre la dimension financière de la gestion des biodéchets est essentiel. Les collectivités locales et régionales doivent trouver un équilibre entre différentes priorités, en fonction des limites de leur budget. Séparer les déchets, construire des usines de production de biogaz ou créer des solutions durables pour les flux de déchets, tout cela coûte cher et de tels investissements locaux peuvent avoir un impact direct sur le niveau de taxation locale et les choix politiques locaux.
9. Des avis plus spécifiques sur les points importants pour les collectivités locales et régionales sont présentés dans les réponses ci-après aux questions du Livre vert sur la gestion des biodéchets.

Réponses aux questions du Livre vert

Meilleure prévention des déchets

Question 1: La prévention des déchets est une des priorités dans la hiérarchie de traitement des déchets de l'UE. En vous fondant sur votre expérience, quelle mesure spécifique de prévention des biodéchets pourrait être prise à l'échelle de l'Union européenne?

Le CCRE encourage les mesures de prévention, telles que le compostage domestique ou collectif. Cependant, ces initiatives en matière de prévention sont nécessairement liées aux besoins locaux et sont influencées par les circonstances nationales. L'action de l'Union européenne dans ce domaine est par conséquent limitée. Nous sommes d'avis que l'initiative de la Commission européenne relative à un plan d'action en faveur de la production et de la consommation durables est très positive. En outre, des mesures non contraignantes, comme aider à partager des informations sur les initiatives locales, les programmes ou les données comparables en matière de biodéchets, pourraient également apporter une valeur ajoutée au niveau communautaire.

Restrictions à la mise en décharge

Question 2: Voyez-vous des avantages ou des inconvénients à limiter davantage le volume de déchets biodégradables dont la mise en décharge est autorisée pour aller au-delà des objectifs déjà fixés dans la directive européenne concernant la mise en décharge? S'il fallait limiter davantage ce volume, faudrait-il le faire à l'échelle européenne ou s'en remettre à la discrétion des États membres?

Comme souligné dans le Livre vert, plusieurs Etats membres sont encore en train de mettre en oeuvre les exigences de la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets et de nombreux efforts et investissements doivent encore être faits, notamment dans les nouveaux Etats membres. Par conséquent, renforcer dès à présent les dispositions actuelles de la directive peut s'avérer difficile ou irréaliste.

En outre, l'article 5 de la directive concernant la mise en décharge prévoit que la Commission européenne fasse rapport d'ici 2014 sur la poursuite des objectifs de diversion et, le cas échéant, entame leur révision. Le CCRE estime que les objectifs actuels sont suffisants et qu'un renforcement n'est pas nécessaire avant l'évaluation par la Commission en 2014.

En outre, le CCRE regrette que le Livre vert sur la gestion des biodéchets ne prenne en considération que les déchets municipaux et ne tienne pas compte des biodéchets provenant d'autres sources (non issus des ménages). Une approche qui inclurait à la fois les biodéchets ménagers et les biodéchets industriels serait, à notre sens, plus complète et pertinente, et serait une façon de renforcer les dispositions de la directive concernant la mise en décharge.

Toute décision future relative à la réduction du volume de déchets biodégradables dans les décharges devrait être prise au niveau national, compte tenu de la différence de situations au sein des Etats membres.

Possibilités de traitement des biodéchets détournés de la mise en décharge

Question 3: Quelles possibilités de traitement des biodéchets détournés de la mise en décharge souhaiteriez-vous voir renforcées et quels en seraient, selon vous, les principaux avantages? Pensez-vous que les études d'évaluation du cycle de vie devraient être utilisées plus largement et de manière plus cohérente lorsqu'il s'agit de choisir le traitement à adopter pour les biodéchets détournés de la mise en décharge?

Nous estimons que la distinction entre la mise en décharge et d'autres possibilités de traitement des biodéchets aurait pu être plus claire dans le Livre vert. La mise en décharge est la pire solution, d'après la hiérarchie des déchets et les faits présentés dans le Livre vert, et une gestion saine des déchets devrait chercher à détourner les biodéchets de la mise en décharge.

Le choix entre d'autres possibilités de traitement (par exemple l'incinération, le traitement biologique, etc.) devrait s'opérer sur base des conditions locales et être laissé à la discrétion absolue des collectivités locales et régionales. Il n'est pas possible de proposer une analyse globale ou d'établir une hiérarchie entre les différentes possibilités de traitement des biodéchets, compte tenu de la diversité et du nombre de facteurs locaux.

Le CCRE se réjouit que le Livre vert conclut qu'« aucune solution ne semble se dégager comme étant la meilleure solution du point de vue de l'environnement pour la gestion des déchets biodégradables détournés des décharges », et nous confirmons qu'il appartient aux collectivités locales et régionales d'évaluer les avantages des différentes possibilités de traitement et de décider de celles qui devraient être renforcées, sur base de l'évaluation du cycle de vie en fonction des conditions locales.

Amélioration de la valorisation énergétique

Question 4: Pensez-vous que la valorisation énergétique des biodéchets puisse apporter une contribution appréciable à la gestion durable des ressources et des déchets dans l'UE et aider à atteindre les objectifs en matière d'énergies renouvelables d'une manière durable et, dans l'affirmative, à quelles conditions?

La valorisation énergétique à partir de biodéchets est une solution valable pour la gestion durable des ressources et des déchets, notamment dans le cas de la production d'énergie durable dans les centrales faisant usage de la technologie combinée de chaleur et d'électricité. Nous apprécions par conséquent la reconnaissance de la contribution de la biomasse et des biocarburants pour atteindre les objectifs fixés dans la directive relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (COM (2008)0019). Néanmoins, nous estimons que la contribution de la valorisation énergétique à

partir de biodéchets est relativement faible et dépend largement des solutions locales et des politiques de gestion des déchets menées au niveau local.

Augmentation du recyclage

Vous semble-t-il nécessaire de promouvoir le recyclage des biodéchets (notamment la production de compost et l'utilisation de matières compostées) et, dans l'affirmative, comment? Comment établir des synergies entre le recyclage des biodéchets et la valorisation énergétique? Veuillez fournir les données nécessaires.

L'article 4 de la directive 2008/98/CE sur les déchets établit que la hiérarchie des déchets s'applique par ordre de priorité dans la politique en matière de gestion des déchets. L'article 11 stipule que « d'ici 2020, la préparation en vue du réemploi et le recyclage des déchets tels que, au moins, le papier, le métal, le plastique et le verre contenus dans les déchets ménagers et, éventuellement, dans les déchets d'autres origines pour autant que ces flux de déchets soient assimilés aux déchets ménagers, passent à un minimum de 50% en poids global ». Cela suppose que les biodéchets ménagers pourraient entrer en ligne de compte pour cet objectif de recyclage.

Le CCRE estime que ces dispositions de la directive cadre sur les déchets, combinées aux normes relatives à la qualité des produits, fournissent des outils efficaces et suffisants pour promouvoir le recyclage des biodéchets. Des objectifs de recyclage communautaires spécifiques pour les biodéchets ne sont pas nécessaires et pourraient même être contreproductifs, étant donné qu'ils pourraient réduire la marge de manœuvre des collectivités locales et régionales dans le choix de la solution la plus adaptée pour la gestion des déchets et des ressources. En outre, nous ne pensons pas qu'une obligation devrait être imposée aux Etats membres de mettre en place des systèmes de collecte séparée pour les biodéchets. Il appartient aux collectivités locales d'effectuer une évaluation sur base des conditions et des besoins locaux et de décider ensuite de créer ou non de tels systèmes de collecte.

Contribution à l'amélioration des sols

Question 6: Pour promouvoir l'utilisation du compost/digestat:

- ***Faut-il fixer des normes de qualité pour le compost en tant que produit uniquement ou également pour le compost de qualité inférieure, qui reste régi par la législation applicable aux déchets (dans le cas d'applications qui ne sont pas liées à la production alimentaire, par exemple)?***
- ***Faut-il fixer les règles applicables à l'utilisation du compost/digestat (telles que les limites relatives aux concentrations de polluants dans le compost/digestat et dans les terres sur lesquelles le compost/digestat est appliqué)?***
- ***Sur quels polluants et sur quelles concentrations ces normes devraient-elles se baser?***
- ***Quels sont les arguments en faveur de/contre l'utilisation du compost (digestat) obtenu à partir de déchets mixtes?***

Le CCRE estime que la promotion de l'utilisation du compost relève davantage de la politique de gestion des déchets que d'une politique des sols. Comme souligné dans le Livre vert, la contribution du compost à l'amélioration des sols est limitée.

Une distinction claire doit être faite entre le compost produit à partir de déchets séparés à la source et les matières obtenues à partir de déchets mixtes. Le CCRE préconise des normes de qualité strictes devant être établies au niveau européen

pour le compost produit à partir de déchets séparés à la source. Ces normes pourraient résulter des travaux menés actuellement sur une méthodologie relative à la fin de vie des déchets et aux critères associés. Ces normes aideraient à développer un marché crédible pour le compost produit à partir de déchets séparés à la source et amélioreraient son acceptabilité par les agriculteurs. Cette approche portant essentiellement sur les normes pour les produits fixées à l'échelon européen serait suffisante pour promouvoir un compost de qualité, sans qu'il soit nécessaire d'instaurer une collecte séparée obligatoire. En outre, cela permettrait aux collectivités locales et régionales de mettre en place des débouchés durables et compétitifs pour ces produits et de renforcer la certitude pour les investissements s'y rapportant.

Normes (de traitement) opérationnelles applicables aux petites installations

Question 7: Existe-t-il des preuves de l'existence de lacunes dans le cadre réglementaire existant relatif aux normes d'exploitation des usines qui n'entrent pas dans le champ d'application de la directive IPPC et, dans l'affirmative, comment ces lacunes pourraient-elles être comblées?

Nous n'avons identifié aucune lacune dans le cadre réglementaire existant ; au contraire, nous estimons que les dispositions législatives contenues dans la directive cadre sur les déchets, la réglementation sur les sous-produits animaux et la proposition de refonte de la directive sur la pollution industrielle sous sa forme actuelle, se chevauchent déjà. Il n'est donc pas nécessaire d'envisager une réglementation supplémentaire pour les usines de petite taille, qui ne tombent pas dans le champ d'application de la directive IPPC. La législation européenne actuelle prévoit déjà les fondements d'une saine gestion des déchets, garantissant la protection de l'environnement et de la santé humaine.

Autres utilisations des biodéchets

Question 8: Quels sont les avantages et les inconvénients des techniques de gestion des biodéchets susmentionnées? Voyez-vous un obstacle réglementaire qui s'opposerait à un développement plus poussé et à l'introduction de ces techniques?

Le Livre vert reste vague en ce qui concerne les techniques de traitement des biodéchets en cours de développement et il pourrait s'avérer difficile d'évaluer des techniques encore en phase de recherche. Il est essentiel que toute future mesure ou législation sur les biodéchets permette une flexibilité suffisante afin de tenir compte des nouvelles découvertes et de l'adaptation au développement technologique.