

UNION EUROPÉENNE



Comité des régions

DEVE-IV-003

Bruxelles, le 8 février 2006

PROJET D'AVIS

de la commission du développement durable

sur la

"Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions - Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources: Une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets "

COM(2005) 666 final

Rapporteur: **M. Laust GROVE VEJLSTRUP**
Conseiller municipal (DK/PPE)

Le présent document fera l'objet d'une première discussion lors de la réunion de la commission DEVE qui se tiendra **le 27 février 2006, de 11 heures à 18 heures 30.**

DOCUMENT TRANSMIS POUR TRADUCTION: le 27 janvier 2006

Le Comité des régions,

Vu la Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions "Mise en œuvre de l'utilisation durable des ressources: Une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets", COM(2005) 666 final, et la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets, COM(2005) 667 final - 2005/0281 (COD);

Vu la décision de la Commission européenne du 5 janvier 2006 de le consulter à ce sujet, conformément aux articles 175 et 265 para.1 du traité instituant la Communauté européenne;

Vu la décision du bureau, du 12 avril 2005, de confier à la commission du développement durable l'élaboration d'un avis en la matière;

Vu son avis sur la communication de la Commission "Vers une stratégie thématique pour la prévention et le recyclage des déchets" (COM(2003) 301 final – CdR 239/2003¹);

Vu son rapport de prospective sur "La mise en œuvre de la directive concernant la mise en décharge des déchets (1999/31/CE) aux niveaux local et régional"– CdR 254/2005);

Vu le projet d'avis (CdR .../...) adopté le 2006, par la commission du développement durable (rapporteur: **Laust GROVE VEJLSTRUP**, conseiller municipal (DK/PPE));

a adopté, lors de sa... session plénière des ... (séance du...), l'avis suivant:

*

* *

¹

JO C 73 du 23 mars 2004, p. 63.

1. Observations du Comité des régions

Le Comité des régions

Observations générales

- 1.1 **accueille avec satisfaction** la stratégie thématique, car celle-ci recèle une démarche intégrée et globale de la problématique des déchets, démarche féconde pour la réalisation de nouveaux progrès nécessaires en ce domaine, du point de vue écologique;
- 1.2 **souligne** que la politique des déchets revêt une importance fondamentale pour l'ensemble de la politique environnementale, et que c'est pour cette raison qu'une action commune et améliorée dans le domaine de la politique des déchets sera dans une large mesure un facteur de progrès pour l'environnement;
- 1.3 **souligne** que les collectivités territoriales des États membres sont chargées de la mise en oeuvre d'une part essentielle de la politique communautaire de l'environnement, politique dont la gestion des déchets constitue un aspect important;
- 1.4 **fait observer** qu'une action de nature fondamentale est requise pour passer de la simple élimination des déchets à une politique durable, axée sur la prévention, la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique, et que les collectivités territoriales ont besoin d'un supplément de ressources humaines et financières pour remplir cette mission;
- 1.5 **attire l'attention** sur la hiérarchie des déchets, qui devrait être le principe porteur et dominant de la politique des déchets, mais **remarque** qu'il reste ouvert à des dispositifs nouveaux dès lors qu'il est bien établi que ces dispositifs fonctionnent bien;
- 1.6 **met toutefois en garde** contre le risque de voir la mise en oeuvre de la stratégie thématique dans un certain nombre de domaines, tels que par exemple la purification des déchets et le mélange de déchets dangereux, ouvrir la voie à des assouplissements inutiles et non souhaitables, qui peuvent entraîner des conséquences fâcheuses pour l'environnement;
- 1.7 **attire l'attention** sur le fait qu'il existe toujours un besoin de législation claire, par exemple en ce qui concerne la définition du recyclage et de la valorisation énergétique;

Les objectifs de la stratégie

- 1.8 **marque son accord** sur les objectifs de la stratégie thématique et sur le jugement selon lequel d'une part, la politique communautaire des déchets contient en puissance des moyens de réduire les effets négatifs les plus importants que produit sur l'environnement l'exploitation des ressources et d'autre part, l'Union européenne doit se donner pour objectif de devenir une société du recyclage;

- 1.9 **interprète** la description des objectifs de la stratégie thématique comme signifiant que l'on privilégie la hiérarchie des déchets;

Actions esquissées dans la stratégie

Application, simplification et modernisation de la législation existante

- 1.10 **juge** raisonnable que la stratégie thématique privilégie les problèmes d'application existants, mais attire l'attention sur la nécessité de prendre encore d'autres initiatives;
- 1.11 **marque son accord** sur l'importance accordée dans la stratégie thématique à la simplification et à la modernisation de la législation existante, pour autant que cela facilite la mise en oeuvre de mesures de protection de l'environnement;

La nouvelle directive cadre sur les déchets

Article 1

- 1.12 **prend acte** avec satisfaction du rattachement à la notion de hiérarchie des déchets, qu'il y a lieu de considérer comme un point d'ancrage important de l'action dans le domaine des déchets qui constitue le fondement d'une politique des déchets saine et fructueuse;
- 1.13 **regrette** que la hiérarchie se réduise à trois niveaux. Le fait de placer sur un pied d'égalité la réutilisation, le recyclage et la valorisation énergétique va à l'encontre de l'esprit d'un certain nombre d'instruments juridiques;
- 1.14 **s'interroge** sur la question de savoir si les États membres, compte tenu de la marge d'interprétation qui existe pour cet article, prendront les mesures nécessaires et feront usage des meilleurs instruments possibles pour atteindre les objectifs énoncés dans cette disposition;

Article 2

- 1.15 **regrette** la suppression de la base juridique permettant l'adoption de dispositions législatives particulières à certains flux de déchets;

Article 3

- 1.16 **fait observer** que la définition du producteur suppose qu'un intervenant qui traite des déchets est toujours considéré comme un producteur de déchets, indépendamment d'une éventuelle opération ayant entraîné la modification de la nature ou de la composition des déchets. Cela est en contradiction avec la notion de purification des déchets utilisée par la Commission elle-même;

Article 5

- 1.17 **approuve** la manière dont est précisée la définition de la valorisation énergétique dans le cas de l'incinération, mais fait observer qu'un manque considérable de clarté demeure en ce qui concerne la définition de la valorisation énergétique au moyen d'autres formes de traitement;

Article 8

- 1.18 **regrette** la suppression de la référence au principe "pollueur payeur";

Article 11

- 1.19 **constate** avec inquiétude que l'introduction et la définition de la notion de purification des déchets peuvent entraîner des conséquences non souhaitables de grande ampleur, à savoir notamment:

- qu'il ne soit plus possible d'imposer d'exigences en matière de traitement pour les produits qui satisfont à la définition de la purification des déchets,
- que l'on ne puisse remonter jusqu'à l'origine des produits qui satisfont à la définition de la purification des déchets,
- que le droit de réquisition/l'obligation d'utilisation ne s'appliquent plus aux produits qui satisfont à la définition de la purification des déchets;

- 1.20 **fait observer** que la notion de purification des déchets se limite aux flux de déchets pour lesquels cela comporte un avantage réel pour l'environnement, mais constate que la délimitation du champ d'application de la notion est très peu claire, étant donné que la signification de ce qu'est un avantage réel pour l'environnement n'est pas autrement précisée;

- 1.21 **renvoie** à l'objet principal de la directive qui est de réduire l'impact environnemental de l'utilisation des ressources et regrette à cet égard qu'à l'avenir, les ressources de la Commission soient consacrées à l'identification des flux de déchets qui ne constituent plus une menace pour l'environnement plutôt qu'aux flux de déchets qui sont potentiellement les plus susceptibles d'exercer des effets négatifs sur l'environnement;

Article 12

- 1.22 **marque sa satisfaction** quant au fait que l'on fusionne en une seule directive cadre la directive sur les déchets dangereux et la directive cadre;

Article 16

- 1.23 **regrette** que les règles de séparation des déchets dangereux soient uniquement d'application dans les installations de traitement (cf. les paragraphes 1a et 1d);

Article 21

- 1.24 **juge** raisonnable la faculté qui est laissée de fixer des normes minimales pour les autorisations, et **approuve** les dispositions qui s'y rapportent;

Article 25

- 1.25 **approuve** les règles d'enregistrement des intervenants dont l'activité porte sur des déchets dans les dernières phases du cycle de vie;

Article 26

- 1.26 **porte un jugement** positif sur les exigences accrues qui sont imposées en matière de plans de gestion des déchets, car il y a lieu de considérer les plans comme des instruments utiles et flexibles qui peuvent en outre contribuer à la diffusion des bonnes pratiques en ce domaine;

Article 30

- 1.27 **exprime sa préoccupation** quant au fait que la Commission laisse à chaque État membre le soin d'élaborer des indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus;

Article 32

- 1.28 porte un jugement positif sur les nouvelles dispositions concernant le contrôle des opérations de collecte et de transport;

Annexe V

- 1.29 **considère** que les tableaux de correspondance constituent un instrument utile pour assurer la mise en oeuvre intégrale de la directive;

Introduction de la notion de cycle de vie

- 1.30 **considère** que l'instauration des analyses de cycle de vie est une initiative utile qui fait apparaître clairement l'existence de nombreuses phases dans la création de déchets, mais qu'il y a lieu de critiquer la stratégie thématique parce qu'elle ne s'intéresse que dans une mesure très limitée à la première phase de ce cycle, c'est-à-dire aux producteurs et à la responsabilité qui est la leur de concevoir des produits plus écologiques;

- 1.31 **s'interroge** en outre **quant à** l'élaboration même de ces analyses. Il est d'une importance déterminante de définir clairement des lignes directrices pour préciser quels sont les intervenants qui ont compétence pour valider ces analyses, sous peine de voir se diluer la finalité des analyses en question qui perdraient alors la fonction pour laquelle elles auraient été conçues;

Amélioration de la base de connaissances

- 1.32 **partage** le souhait de la Commission d'améliorer les connaissances et l'information en matière de déchets, étant donné que le progrès des connaissances et de l'information constitue un élément central d'une part, de l'amélioration de la pratique qui est celle des producteurs et des autorités en matière de déchets et d'autre part, de la modification du comportement des consommateurs dans le sens d'une production moins importante de déchets;

Prévention des déchets

- 1.33 **partage le sentiment** selon lequel il serait nécessaire de concevoir dans les États membres des politiques plus ambitieuses pour la prévention de déchets, et estime que l'exigence visant à l'élaboration de programmes de prévention des déchets est raisonnable à cet égard;

Vers une société du recyclage en Europe

- 1.34 **insiste** sur le fait que la création de conditions égales pour tous les États membres revêt une importance cruciale au regard de la prévention d'actions qui ne sont pas souhaitables au plan environnemental, telles que le dumping réglementaire, et se déclare donc favorable à l'initiative de la Commission sur ce point;

Suivi et évaluation

- 1.35 **fait observer** que les collectivités territoriales jouent un rôle important dans la mise en oeuvre de la stratégie thématique et ont, de ce fait, une mission essentielle à remplir en matière de suivi et d'évaluation de la stratégie thématique;

2. Recommandations du Comité des régions

Le Comité des régions

- 2.1 **demande** que la notion de hiérarchie des déchets découle expressément de la définition des objectifs de la stratégie thématique, de telle sorte que l'on ne puisse aucunement douter que la politique des déchets se développe à partir de cette notion;

- 2.2 **regrette** que la stratégie thématique ne fasse pas apparaître les conséquences que comporte le passage de la politique des déchets suivie jusqu'à présent à la philosophie du cycle de vie. Les instruments du cycle de vie, qui, à terme, permettront la mise en oeuvre de la nouvelle politique, sont loin d'être au point, et l'absence de sécurité juridique qui régnera dans l'intervalle constitue une menace grave pour le secteur des déchets et peut entraîner d'importantes conséquences négatives pour l'environnement; **demande** pour cette raison que la stratégie thématique fasse apparaître la nature des conséquences qu'entraînera le passage de la philosophie de la purification des déchets au point de rejet à celle du cycle de vie, et recommande que l'on associe, compte tenu de leur responsabilité et de leurs compétences en matière de déchets, les collectivités territoriales à l'élaboration des lignes directrices des analyses de cycle de vie et que ce soient les autorités nationales qui soient chargées de valider les résultats des analyses;
- 2.3 **critique** l'utilisation de la procédure de comité en ce qui concerne les articles 5, 6, 11, 21 et 35 de la directive-cadre, et souhaite que l'on remplace la procédure de comité par une autre procédure. Il est d'une importance décisive que les sujets qui sont traités aux termes de ces dispositions fassent l'objet d'un débat politique, et non pas seulement d'un débat technique. Par exemple, les critères de purification des déchets contribuent à préciser pour l'avenir le champ d'application de la législation sur les déchets, de même que les annexes revêtent une grande importance par rapport à l'application concrète de la directive. **Il faut souhaiter** le recours à une procédure décisionnelle de nature politique, à laquelle soient associés les intervenants politiques concernés, et notamment les collectivités territoriales, compte tenu de leur responsabilité et de leurs compétences en matière de déchets; et il y a lieu de demander aussi à la Commission de procéder à des évaluations d'impact des modifications envisagées;
- 2.4 **engage à faire en sorte** que le critère de purification des déchets ne soit appliqué que lorsque les déchets ont subi un traitement. Cela signifie qu'il est possible de soustraire des déchets du flux de déchets dès l'instant où ces déchets peuvent véritablement entrer dans un nouveau flux de produits;
- 2.5 **regrette** que l'on restreigne notablement l'interdiction de mélange en remplaçant l'interdiction par des conditions d'autorisation de mélange qui sont à considérer comme un assouplissement significatif comportant des risques considérables de conséquences écologiques; conseille pour cette raison de maintenir sans restriction l'interdiction de mélange de déchets dangereux;
- 2.6 **approuve** l'invitation à utiliser des instruments économiques dans le cadre de la politique des déchets, et notamment des taxes sur les matériaux et sur le traitement, et attire l'attention sur le fait que cela a déjà donné de bons résultats dans un certain nombre de pays; **regrette** cependant le caractère non contraignant de cette invitation et recommande, entre autres pour des motifs liés à l'efficacité de la politique de déchets et aux conditions de concurrence, de

remplacer l'invitation par une obligation. L'utilisation différenciée d'instruments économiques que l'on connaît actuellement provoque des distorsions de concurrence;

- 2.7 **engage à faire en sorte** que les autorités compétentes soient dotées des ressources correspondant aux nouvelles responsabilités et compétences qui résultent de la stratégie thématique et du texte de la directive, et notamment des dispositions de la directive qui concernent les opérations de collecte et de transport;
- 2.8 **invite** la Commission à poser en principe que les dispositions relatives aux normes donneront la préférence à des normes minimales plutôt qu'à des normes harmonisées, car il importe que les États membres disposent de flexibilité, et notamment de la possibilité de fixer des normes plus strictes dans l'intérêt de la protection de l'environnement;
- 2.9 **engage à faire en sorte**, pour ce qui est des articles 4 et 13 de la directive cadre, de dresser les listes de déchets à partir des listes actuelles. Il conviendrait de fixer un délai bien clair pour l'élaboration de ces listes, et la liste actuelle devrait rester valable jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle liste, et ce afin d'éviter des incertitudes quant à l'interprétation juridique;
- 2.10 **recommande**, compte tenu de l'intérêt que cela présente au plan environnemental, de préciser à l'article 19 de la directive cadre qu'il est possible d'imposer une exigence de qualité du traitement environnemental;
- 2.11 **engage**, pour ce qui est des articles 29 à 31 de la directive cadre concernant des programmes de prévention, à inclure une clause de révision du même type que celle qui s'applique aux plans de gestion des déchets, de manière à assurer l'efficacité des plans;
- 2.12 **demande** que lors de l'évaluation qui aura lieu en 2010, et lors d'évaluations futures, l'on débattenne de la question de savoir s'il faudra augmenter pour les nouvelles installations l'efficacité énergétique au-delà des 65% proposés, eu égard à l'évolution des technologies; il conviendra aussi d'examiner la question de savoir si l'on peut modifier les exigences imposées aux installations de recyclage, eu égard à l'évolution des technologies.
-