

Strassen, le 3 novembre 2011

à Monsieur le Ministre délégué au
Développement durable et aux
Infrastructures

Ministère du Développement durable et
des Infrastructures
Département de l'environnement
L-2918 Luxembourg

Avis

sur le projet de loi relative à la gestion des déchets, et modifiant 1. la loi du 25 mars 2005 relative au fonctionnement et au financement de l'action SuperDrecksKëscht ; 2. la loi du 19 décembre 2008 a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets.

Monsieur le Ministre,

Par votre lettre du 16 mai 2011, vous avez bien voulu saisir la Chambre d'Agriculture pour avis sur le projet de loi sous rubrique. La Chambre d'Agriculture a analysé le projet dont question en séance plénière et a décidé de formuler l'avis qui suit.

Le projet sous avis a pour objet de transposer en droit national la directive cadre 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Or le projet de loi sous avis va résolument plus loin que le texte de la directive ce qui nécessite toute une série de commentaires de la part de notre chambre professionnelle.

*

Considérations générales

L'exposé des motifs du projet de loi sous analyse indique que « *le but recherché de la nouvelle politique communautaire sur les déchets est de contribuer à la réduction de l'impact négatif global de l'utilisation des ressources sur l'environnement par la limitation des déchets, dont notamment la prévention ainsi que la promotion du recyclage et de la valorisation pour augmenter ainsi l'efficacité des ressources naturelles utilisées en Europe. A long terme, l'UE devrait devenir une économie du recyclage qui tend à éviter la production des déchets et à les employer comme ressources.* »

La Chambre d'Agriculture accueille favorablement cette déclaration d'intention, qui consiste à promouvoir le développement durable à travers une utilisation efficace des ressources. C'est d'ailleurs précisément en agriculture que le concept des cycles fermés trouve son origine. L'agriculture s'est en effet toujours distinguée par une longue tradition dans le domaine de la réutilisation, du recyclage et de la valorisation de matières premières impliquées dans différents processus de la production agricole, telle la valorisation des matières naturelles (p.ex. paille) et des déjections animales en tant que fertilisant. Cette conscience de la nécessité d'une gestion durable des ressources constitue depuis toujours un élément inhérent aux activités agricoles. Ce n'est donc pas étonnant qu'on y retrouve de nombreuses activités de recyclage et de valorisation.

Ainsi de nombreuses mesures ont été réalisées au fil des années dans le secteur agricole afin de promouvoir le recyclage en général. Ainsi la collecte séparée (via le *Maschinenring*) du film plastique utilisé dans la production d'ensilage d'herbe resp. la collecte d'emballages vides de produits phytosanitaires (*Phytofar Recover*) est pratiquée de façon systématique depuis de nombreuses années. D'autre part, les exploitations agricoles ont recours aux services de collecte offerts par leurs propres fournisseurs (p.ex. huiles usagées) resp. aux services de la *SuperDrecksKëscht* pour assurer une gestion écologique des différents déchets.

Les exploitations agricoles constituent aussi un maillon important au niveau de la collecte et du transport des « déchets verts » vers des installations de compostage. D'autre part, la valorisation énergétique des effluents d'élevage et d'autres matières organiques dans des stations de biométhanisation a connu un essor remarquable au cours de la dernière décennie et est actuellement en mesure de contribuer significativement à la production d'énergie renouvelable tout en fournissant un engrais de meilleure qualité que le substrat initial.

La biométhanisation constitue d'ailleurs aussi une mesure de choix au niveau de la valorisation des biodéchets puisqu'elle permet de réduire la dépendance des énergies fossiles par une double voie : 1) directement par la production d'énergie renouvelable et 2) indirectement par la réduction de la dépendance en engrais chimiques azotés, dont la production se distingue par une forte consommation en énergie. La restitution d'éléments nutritifs essentiels (tels que le phosphore) par le biais de la biométhanisation des biodéchets constitue un autre avantage - sinon une nécessité - sachant que les réserves mondiales en phosphore sont en régression et se limitent à quelques pays isolés (Maroc, Chine, Afrique du Sud, Jordanie, Etats-Unis). A l'heure actuelle, deux stations de biométhanisation agricoles modernes permettent une valorisation de biodéchets. Toutefois, les capacités actuelles ne sont pas suffisantes pour traiter l'ensemble des biodéchets nationaux (cf. commentaire de l'article 25).

Que ce soit par le biais de la biométhanisation des effluents d'élevage, de biodéchets ou d'autres matières organiques, ou par d'autres procédés (p.ex. installations photovoltaïques), l'agriculture a déjà largement contribué dans le passé à la production d'énergie renouvelable et compte continuer à le faire. Malheureusement les dernières décisions politiques relatives au soutien de la production d'énergie renouvelable - tant au niveau européen (Règlement d'exécution (UE) n° 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1974/2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)) qu'au niveau national (Décision ministérielle [du Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural] du 15 février 2011 précisant les critères requis pour les aides à l'investissement dans la production de bio-énergie ; Projet de règlement grand-ducal relatif à la production, la rémunération et la commercialisation de biogaz) - ne contribuent guère à créer un cadre favorable à la production d'énergie renouvelable par biométhanisation, bien au contraire!

En effet, le règlement d'exécution (UE) n° 679/2011 de la Commission du 14 juillet 2011 prévoit en son article 1^{er} que « *les installations de production d'énergie renouvelable ne peuvent bénéficier d'une aide [via le Fonds européen agricole pour le développement rural] que si leur capacité de production n'est pas supérieure à l'équivalent de la consommation annuelle moyenne combinée d'énergie thermique et d'électricité dans l'exploitation agricole, en ce compris le ménage agricole.* » La consommation en énergie (thermique et électrique) d'une exploitation agricole étant nettement inférieure au potentiel énergétique de ses propres effluents d'élevage, cette décision revient de fait à abolir le subventionnement d'installations de biométhanisation via le fonds agricole! Or, les futures conditions d'allocation d'aides (via le Ministère de l'Economie) resp. les taux d'aides envisagés ne sont pas encore connus. Les pourparlers entre le Ministère de l'Agriculture, de la Viticulture et du Développement rural et le Ministère de l'Economie, visant à fixer les modalités futures en matière d'autorisations d'exploitation des stations de biométhanisation n'ont été entamés que récemment. La disparité flagrante actuelle entre les déclarations d'intention en matière de production d'énergie renouvelable¹ et les réalités politiques est inadmissible et constitue à nos yeux une entrave majeure aussi bien au développement d'installations nouvelles qu'à l'agrandissement resp. la modernisation d'installations existantes.

Partant, notre chambre professionnelle invite le Gouvernement à adopter enfin une position claire et surtout cohérente quant à l'implication future du secteur agricole dans la production d'énergies renouvelables, de combler le plus vite possible le vide juridique actuel et d'assurer un cadre tarifaire pour le biogaz injecté dans le réseau de gaz naturel qui tient suffisamment compte des coûts d'investissement et de production réels des installations de biométhanisation. **Si le présent projet de loi poursuit l'objectif tout à fait louable de vouloir promouvoir la valorisation énergétique des déchets, il importe néanmoins de veiller à adapter le cadre législatif entier (y compris les procédures en matière d'autorisation et d'exploitation) afin d'assurer à long terme la viabilité économique des entreprises impliquées. Il s'agit là tout simplement d'une question de durabilité !**

*

Commentaires des articles

Ad articles 2, 31 et 32: les régimes d'autorisation resp. d'enregistrement

La lettre e) du 1^{er} paragraphe de l'article 2 exclut du champ d'application de la loi « *les matières fécales ... [pour autant qu'elles ne soient pas destinées à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une installation de biogaz ou de compostage], la paille et autres matières naturelles non dangereuses issues de l'agriculture ou de la sylviculture et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ou pour la production d'énergie à partir d'une telle biomasse au moyen de procédés ou de méthodes qui ne nuisent pas à l'environnement et ne mettent pas en danger la santé humaine.* ».

Conscient du fait qu'il s'agit d'une transposition fidèle du texte de la directive, nous nous devons toutefois de relever que la classification des matières fécales (donc le fumier, le lisier et le purin) en tant que déchet ne devrait être de mise si, et seulement si, leur composition chimique ou bactériologique imposait une incinération ou une mise en décharge. **Par contre, les matières fécales répondant aux normes pour être épandues en tant que fertilisants organiques ne devraient en**

¹ Discours de Monsieur le Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la Foire de Printemps en date du 14 mai 2011 (déclarations en relation avec la nécessité de développer au maximum les potentiels en matière d'énergies renouvelables sur le territoire national - entre autres par la création d'une centaine d'installations moyennes de biogaz supplémentaires)

aucun cas être considérées comme déchets, indépendamment d'une utilisation éventuelle comme substrat dans une installation de biogaz.

Une interprétation excessivement littérale du texte du 1^{er} paragraphe, point e) (« ... *et qui sont utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole ou sylvicole ...* ») nous laisse appréhender qu'en cas d'utilisation sur une autre exploitation que celle dont les matières en cause sont originaires (p.ex. marc de raisin provenant d'une coopérative de vignerons, transfert de lisier dans le cadre d'un contrat de mise à disposition (« *Gülleabnahmevertrag* »), échanges de fumier contre paille, ...), lesdites matières pourraient être classées en tant que déchets de sorte qu'une obligation d'enregistrement auprès de l'Administration de l'Environnement en résulterait en vertu de l'article 32. Il va sans dire que notre chambre professionnelle n'encourage nullement une telle interprétation !

Notre chambre professionnelle regrette d'autre part que les « déchets » biodégradables de jardin et de parc (« *Grünschnitt* ») ne soient pas exclus d'office du champ d'application du projet de loi au même titre que les matières naturelles issues de l'agriculture resp. de la sylviculture.

La Chambre d'Agriculture s'interroge d'ailleurs de quelle manière la classification en matière de déchets telle que proposée par les auteurs du texte contribuerait vraiment à réaliser les objectifs du projet de loi, à savoir d'établir des « *mesures visant à protéger l'environnement et la santé humaine par la prévention ou la réduction des effets nocifs de la production et de la gestion des déchets* ». Quelles sont les effets nocifs réels émanant des matières précitées (p.ex. « déchets verts »)? En quoi l'environnement resp. la santé humaine seraient-ils exposés à un risque plus élevé par du lisier destiné à être utilisé dans une installation de biogaz que par du lisier provenant de la même exploitation agricole, mais épandu directement sur un terrain agricole? Est-ce que ces risques justifient les procédures prévues aux articles 30 (autorisations), 32 (enregistrements), 34 (tenue des registres) et 35 (rapports annuels) ? **Le bon sens n'imposerait-il pas d'exclure tout simplement du champ d'application du projet de loi les matières fécales ainsi que toutes les matières naturelles (paille, « déchets verts », marc de raisin, ...)** ?

Le fait que les auteurs du projet sous avis se réservent en plus le droit de définir par règlement grand-ducal des normes minimales techniques en matière de traitement de « *déchets constitués de matières naturelles non dangereuses issues de l'exploitation agricole ou sylvicole, du fumier, du lisier, des boues d'épuration ou des déchets biodégradables de jardin et de parc* » (article 32, paragraphe 1 et 3), illustre une fois de plus **un de nos problèmes fondamentaux actuels : un dirigisme étatique exagéré qui ne fait qu'aboutir à un gonflement artificiel des effectifs des administrations pour gérer et contrôler des dossiers sans réelle plus-value pour notre société.**

Partant, notre chambre professionnelle conseille vivement aux auteurs du projet sous avis de revoir les formulations actuelles et de veiller à **ne pas perdre de vue les déclarations d'intention du Gouvernement en matière de simplification administrative** ! En effet, les dispositions du projet de loi (notamment l'article 32, paragraphe 1, tiret 3), dans leur teneur actuelle, semblent obliger toutes les exploitations agricoles, viticoles et horticolas (c.à.d. environ 2.000 exploitations !) à s'enregistrer auprès de l'Administration de l'Environnement ! Est-ce que les auteurs du projet sous avis en sont conscients ? Est-ce que les coûts prévisionnels de matériel et surtout de personnel en relation avec le traitement de toutes ces demandes individuelles (encodage, contrôles, ...) ainsi qu'avec la gestion d'une base de données, dont l'utilité publique est plus que douteuse, sont vraiment justifiés – sans parler du traitement des registres et rapports annuels dont question aux articles 34 et 35 du projet de loi sous avis? Rappelons que la directive ne prévoit l'obligation de tenir un registre que pour les entreprises soumises à autorisations et les activités ayant trait aux déchets dangereux (cf. article 35 de la directive) - et que l'intention de la directive n'est de soumettre que les entreprises aux régimes d'autorisation resp. d'enregistrement qui exercent leur activité à titre professionnel ! Donc

l'agriculteur qui transporte occasionnellement des matières classées comme « déchets » (p.ex. transport de lisier vers une installation de biogaz), ne devrait-il en principe pas être dispensé des obligations découlant des articles 32 (enregistrement), 34 (tenue des registres) et 35 (rapports annuels) du projet sous avis – d'autant plus que les entreprises assurant la valorisation de ces « déchets » (p.ex. installation de biogaz ou de compostage) sont obligées de se conformer aux dispositions des articles 34 et 35 et sont d'ailleurs beaucoup mieux placées pour s'acquitter des obligations en matière de traçabilité des flux de « déchets » que les entreprises agricoles?

L'obligation générale d'enregistrement découlant de l'article 32, paragraphe 1, tiret 3, est d'ailleurs en contradiction avec les dispositions de l'article 2 qui exclut précisément du champ d'application de la loi les matières fécales (pour autant qu'elles ne soient pas destinées à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une installation de biogaz ou de compostage) et les matières naturelles non dangereuses issues de l'exploitation agricole ou sylvicole ! Dès lors, notre chambre professionnelle propose de biffer tout simplement le 3^{ème} tiret du 1^{er} paragraphe de l'article 32. Parmi les matières y énumérées, seuls les boues d'épuration et les déchets biodégradables de jardin et de parc ne sont pas exclus du champ d'application du projet de loi. Or, comme énoncé en haut, il est inconcevable à nos yeux qu'une entreprise transportant des matières naturelles non dangereuses telles que des « déchets verts » doit s'enregistrer auprès de l'Administration de l'Environnement, que ce soit un agriculteur assurant la collecte et le transport de « déchets verts » pour le compte d'un syndicat intercommunal ou un pépiniériste-paysagiste, qui récupère des « déchets verts » d'un client pour en produire du compost. Etant donné que les boues d'épuration sont utilisées en tant qu'amendement organique du sol, l'application de la notion de « fin du statut de déchet » (article 7) devrait en principe permettre d'exempter le transport de ces boues du régime de l'enregistrement d'autant plus que l'obligation de tenir un registre incombe aux stations d'épuration resp. aux syndicats intercommunaux.

Tandis que la directive prévoit à l'article 24 la possibilité d'exempter du régime d'autorisation les opérations de valorisation de déchets, les auteurs du texte ne l'ont pas retenu. Il en résulte que l'opération de valorisation « *épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie* » repris dans l'annexe II sous le code R10 est soumise à autorisation, avec comme autorité compétente le Ministère ayant l'Environnement dans ses attributions. Les auteurs du projet sous avis ne seraient-ils pas conscients qu'il existe déjà une législation en matière de fertilisation ? **S'il fallait encore une procédure supplémentaire pour augmenter l'insécurité et le mécontentement dans le secteur agricole, on ne pourrait pas mieux s'y prendre ! En aucun cas notre chambre professionnelle n'acceptera une obligation d'autorisation (ou d'enregistrement) en relation avec l'épandage de fertilisants répondant aux normes de qualité en vigueur !**

Partant, nous recommandons vivement aux auteurs du projet sous avis de limiter l'obligation d'autorisation (ou d'enregistrement) aux entreprises dont le produit à épandre est originaire et de veiller à ce que la notion de « fin du statut de déchet » prévue à l'article 7 soit transposée de manière à assurer que les fertilisants organiques (lisier biogaz, boues d'épuration, compost, ...) puissent être épandus dans le respect de la législation actuellement en vigueur - sans procédures supplémentaires au niveau des exploitations agricoles.

Nous nous demandons d'ailleurs si les auteurs du projet sous avis ont pris soin d'examiner si de l'obligation d'enregistrement dont question à l'article 32 découlent des obligations supplémentaires en vertu de dispositions de textes législatifs dans des domaines connexes ? Sous quelles conditions le cadre législatif actuel permettrait-il aux agriculteurs, viticulteurs et horticulteurs encore de transporter les matières énoncées en haut, une fois que celles-ci auraient été classées comme « déchets » ? Est-ce que les transports pourraient se faire encore avec le matériel actuel (nécessité éventuelle

d'équipements spéciaux, signalisation, arrimage/bâchage, ...) ? Quelles autres conséquences pourraient en découler (permis de conduire, obligation de formation continue, ...) ?

Au vu de toutes ces remarques, permettez-nous de souligner que ce n'est certes pas par une prolifération de procédures et de tâches administratives qu'on réussit à avancer en matière de simplification administrative, ni d'ailleurs en matière d'utilisation efficace des ressources naturelles! Partant, la Chambre d'Agriculture plaide en faveur d'une transposition plus fidèle de la directive en matière d'autorisations et d'enregistrement (cf. chapitre IV de la directive), et d'une application conséquente des notions de « sous-produit » (article 6 du projet de loi) et de « fin du statut de déchet » (article 7 du projet de loi) afin de réduire au maximum la charge administrative et les coûts y relatifs.

Ad articles 6 et 7: les notions de « sous-produits » resp. de « fin du statut de déchet »

L'article 6 stipule au 1^{er} paragraphe qu'une « *substance ou un objet issu d'un processus de production dont le but premier n'est pas la production dudit bien peut être considéré comme un sous-produit et non pas comme un déchet ...* ».

En analysant les 4 conditions énumérées au 1^{er} paragraphe de l'article 6, des substances telles que les effluents d'élevage (indépendamment de leur utilisation comme substrat dans une installation de biogaz), les « déchets verts » resp. la plupart des « déchets » de l'industrie agro-alimentaire devraient pouvoir être classés comme sous-produits. Etant donné que ces derniers sont constitués de matières naturelles non dangereuses et qu'ils sont issus d'un processus de fabrication respectant toutes les dispositions en matière de sécurité alimentaire, il est tout à fait inconcevable que ces matières soient classées d'office comme déchets.

Partant, le classement comme sous-produit ne devrait être refusé pour ces types de « déchets » qu'en cas de risques concrets et justifiés (p.ex. dissémination éventuelle de pathogènes par le biais de produits issus de la transformation de pommes de terre). En tout cas, notre chambre professionnelle invite les auteurs du texte à promouvoir au maximum un classement en tant que sous-produit ! Vu que la directive prévoit que les matières fécales destinées à l'utilisation dans une installation de biogaz tombent sous le champ d'application du projet de loi sous avis, un classement comme sous-produit permettrait de réduire sensiblement la charge administrative en matière de gestion des déchets.

Dans un souci de simplification administrative et de transparence maximale envers tous les acteurs en matière de traitement des déchets, nous sommes d'avis qu'il importe de mettre à disposition des entreprises une liste complète de sous-produits et d'assurer une mise à jour régulière de ces données. Il en est de même pour les produits concernés par la notion de « *fin du statut de déchet* ».

Ad articles 13 et 25: la valorisation des biodéchets

Les biodéchets englobent « *les déchets biodégradables de jardin ou de parc, les déchets alimentaires ou de cuisine issus des ménages, des restaurants, des traiteurs ou des magasins de vente au détail, ainsi que les déchets comparables provenant des usines de transformation de denrées alimentaires* » (article 4, point 4).

D'après l'exposé des motifs, « *la fraction dominante dans les déchets ménagers résiduels est celle des déchets organiques avec une part moyenne de 39%-poids. En quantités absolues, cette fraction a augmenté de 18,8% par rapport à l'année 2005.* ». D'après les chiffres fournis par les auteurs du texte (quantité spécifique moyenne de déchets ménagers résiduels de 221,1 kg/habitant par an), la fraction

des biodéchets représenterait donc environ 44.000 to par an ! Ces chiffres, qui illustrent d'ailleurs le gaspillage croissant dont notre société moderne fait preuve au niveau des denrées alimentaires, montrent clairement qu'il « *subsiste ... encore un potentiel élevé de collecte séparée de fractions valorisables encore contenues dans les déchets ménagers résiduels.* ». Notre chambre professionnelle ne peut que partager ce constat.

En vertu du 1^{er} paragraphe de l'article 20, il incombe aux communes d'assurer la gestion des biodéchets. L'article 25 stipulant au 1^{er} paragraphe que « *les biodéchets doivent être soumis à une collecte séparée* », notre chambre professionnelle demande pourtant que le même délai soit retenu que pour la collecte séparée du papier, du métal, du plastique et du verre, à savoir l'année 2015 (article 13, paragraphe 6).

Comme énoncé dans la première partie de notre avis, la valorisation des biodéchets par biométhanisation s'impose pour deux raisons : a) réduction de la dépendance des énergies fossiles par la production indigène d'énergie renouvelable ; b) restitution d'éléments nutritifs essentiels. En raison de l'objectif ambitieux de 11% d'énergie renouvelable, qui doit être atteint d'ici 2020, la Chambre d'Agriculture est d'avis que la biométhanisation des biodéchets constitue une nécessité absolue et que le Gouvernement devrait prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer dans la mesure du possible une valorisation énergétique de ces déchets permettant de restituer les éléments nutritifs à l'agriculture. Pour les matières ligneuses, qui ne se prêtent pas à la digestion dans une installation de biogaz et dont la teneur en éléments nutritifs est très faible, il convient toutefois de favoriser toujours une valorisation énergétique (par combustion ou gazéification) par rapport au compostage. Il convient donc de reformuler l'article 25 au 1^{er} paragraphe comme suit : « *Les biodéchets doivent être soumis à une collecte séparée afin de les soumettre prioritairement à une opération ~~de compostage ou de digestion~~ ou, si en raison de la nature du matériel ceci n'est pas possible, à toute autre opération de valorisation appropriée au matériel tout en favorisant la valorisation énergétique et en respectant les dispositions des articles 9 et 10.* »

*

La Chambre d'Agriculture n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique que sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.

Pol Gantenbein
Secrétaire général

Marco Gaasch
Président