



20.11.2020

Rapport explicatif concernant la modification de l'ordonnance sur les déchets

N° de référence : R114-1275

Table des matières

1	Contexte	3
2	Motifs et éléments essentiels de la révision (Grandes lignes du projet)	4
3	Relation avec le droit international	5
4	Commentaire de la modification.....	6
4.1	Modification du délai (art. 54, al. 3).....	6
5	Conséquences.....	7
5.1	Conséquences pour la Confédération.....	7
5.2	Conséquences pour les cantons.....	7
5.3	Conséquences pour les communes.....	7
5.4	Autres conséquences	7

En brûlant des déchets, les usines d'incinération des ordures ménagères (UIOM) produisent chaque année environ 80 000 tonnes de cendres volantes lors de l'épuration des effluents gazeux. Durant plusieurs décennies, les cendres volantes des UIOM suisses ont été stockées définitivement dans des décharges en Suisse ou des décharges souterraines en Allemagne. Elles contiennent de grandes quantités de métaux valorisables, dont le zinc, le plomb et le cuivre. Si le stockage définitif des cendres volantes ne constitue pas une nuisance directe pour l'environnement, il entraîne une perte de matières premières métalliques, en particulier de zinc.

La récupération des métaux contenus dans les cendres volantes produites par des UIOM se déroule en deux étapes. En premier lieu, les cendres volantes sont transformées en concentré de métal par un procédé de « lavage acide ». Ce procédé sera assuré, pour les 29 UIOM de Suisse, par 14 UIOM et l'entreprise d'élimination Chiresa AG une fois les travaux terminés. La deuxième étape consiste à exporter les concentrés de métaux à l'étranger pour récupérer les métaux par fusion, c'est-à-dire via un traitement thermique. En 2025, une installation sera mise en service dans l'UIOM de Zuchwil et récupérera les métaux selon un procédé électrochimique. Nommé SwissZinc, ce projet réunit tous les exploitants d'UIOM de Suisse. Il permettra à l'avenir de couvrir 20 % des besoins du pays en zinc.

En 2016, avant même l'entrée en vigueur de l'ordonnance sur les déchets révisée (OLED ; RS 814.600), des UIOM ont été équipées pour le traitement par lavage acide. Afin de garantir que tous les métaux contenus dans les cendres volantes réintègrent le circuit économique en Suisse, l'obligation de récupérer ces métaux a été prescrite au 1^{er} janvier 2021 à l'art. 54, al. 3, OLED.

La fixation d'un délai devait encourager les technologies innovantes ainsi que la construction et l'exploitation d'installations idoines en Suisse. Un succès : à fin 2020, douze UIOM ainsi que l'entreprise d'élimination Chiresa AG ont récupéré les métaux de près de trois quarts des cendres volantes. L'extension des capacités de traitement nécessaire pour les quelque 20 000 tonnes restantes a accusé des retards pour des raisons de planification, de livraison de pièces et de négociations contractuelles, entre autres. Les nouvelles installations prévues à Bâle et à Monthey ne seront prêtes que respectivement en 2022 et 2024. En outre, l'extension des capacités de lavage acide ne sera terminée qu'en 2025 à l'UIOM de Zuchwil. En attendant que les capacités nécessaires soient disponibles, les 20 000 tonnes de cendres volantes restantes doivent continuer d'être stockées définitivement, sans être traitées, dans des décharges en Suisse ou des décharges souterraines en Allemagne.

Or, en vertu de l'OLED, les cendres volantes non traitées ne pourront plus être stockées définitivement, ni en Suisse ni à l'étranger, après le 1^{er} janvier 2021. Il existera par conséquent une situation d'urgence par rapport à l'élimination d'environ 20 000 tonnes de cendres volantes, ce qui entraînera une interruption de l'exploitation de près de la moitié des UIOM suisses.

Le délai du 1^{er} janvier 2021 fixé à l'art. 54, al. 3, OLED pour la récupération des métaux contenus dans les cendres volantes doit par conséquent être reporté au 1^{er} janvier 2026. La modification doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

2 Motifs et éléments essentiels de la révision (Grandes lignes du projet)

Le projet propose la modification suivante :

Le délai fixé au 1^{er} janvier 2021 pour l'obligation de récupérer les métaux contenus dans les cendres volantes produites par les UIOM (art. 54, al. 3) est reporté au 1^{er} janvier 2026. Jusqu'à cette date, les cendres volantes pourront être stockées définitivement, sous une forme conglomérée par des liants hydrauliques, dans des décharges ou des compartiments du type C sans récupération des métaux, pour autant que les capacités disponibles de traitement par lavage acide soient épuisées.

3 Relation avec le droit international

La modification proposée n'affecte pas les obligations de la Suisse en vertu du droit européen ou international.

4 Commentaire de la modification

4.1 Modification du délai (art. 54, al. 3)

Aujourd'hui, trois quarts des cendres volantes font déjà l'objet d'un traitement de récupération des métaux, ce qui montre que le secteur innove de lui-même, mais a besoin de plus de temps. Les acteurs directement concernés adhèrent ainsi à la récupération des métaux contenus dans les cendres volantes.

En été 2020, en raison des retards accumulés dans la mise en place des capacités de traitement nécessaires, plusieurs cantons, l'Association suisse des exploitants d'installations de traitement des déchets (ASED) et certains exploitants d'UIOM ont demandé à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) de reporter le délai fixé pour la récupération des métaux. L'OFEV a ensuite entrepris trop tard la modification nécessaire de l'ordonnance.

À défaut d'une adaptation immédiate de la base légale au 1^{er} janvier 2021, un stockage définitif ne sera plus conforme au droit. Il en résultera une situation d'urgence en Suisse pour environ 20 000 tonnes de cendres volantes. Plusieurs UIOM devront par conséquent suspendre leur exploitation, ce qui compromettra la sécurité de l'élimination des déchets urbains.

La modification prévoit le report du délai au 1^{er} janvier 2026 pour l'obligation de récupérer les métaux. Les capacités de traitement existantes ou mises en place dans le cadre de cette nouvelle obligation devront être épuisées afin de réduire autant que possible les quantités de cendres volantes non traitées stockées définitivement dans des décharges du type C. L'adaptation de l'ordonnance garantit que les installations ayant étendu leurs capacités de traitement dans les délais puissent utiliser ces capacités et soient tenues de le faire. Cette mesure empêche que, d'ici au 1^{er} janvier 2026, des cendres volantes soient à nouveau stockées définitivement en décharge pour des raisons économiques – alors qu'elles peuvent déjà être traitées aujourd'hui – et que les installations de traitement restent à l'arrêt.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

La modification proposée n'aura pas de conséquences financières pour la Confédération. La mise en œuvre de la nouvelle disposition peut être assurée par le personnel en place sans entraîner d'importante charge supplémentaire.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les conséquences sur les ressources financières et humaines des cantons sont également faibles, étant donné que les principaux concernés sont les exploitants des UIOM et des décharges. Néanmoins, le report de délai permettra aux cantons de garantir la sécurité de l'élimination des cendres volantes. La sécurité de planification des installations d'élimination des déchets concernées s'en trouvera également renforcée.

5.3 Conséquences pour les communes

La modification proposée ne laisse pas supposer de conséquences pour les communes.

5.4 Autres conséquences

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences négatives sur l'économie, sur l'environnement ou sur la société. La modification de l'art. 54, al. 3, OLED prévoit que les capacités des installations existantes consacrées au traitement des cendres volantes doivent être entièrement épuisées avant de procéder au stockage définitif des cendres volantes (subsidiarité de la mise en décharge). Ainsi, les exploitations ayant déjà mis en place des installations de lavage acide des cendres volantes ne subiront aucune perte financière. Les investissements déjà effectués par les exploitants d'installations sont dès lors assurés.

Le stockage définitif des cendres volantes restantes non traitées ne menace pas l'environnement. Le report du délai soutient les technologies et constructions tournées vers l'économie circulaire en Suisse. Les deux installations restant à construire à Bâle et à Monthey devraient être achevées respectivement en 2022 et en 2024, et l'extension des capacités à Zuchwil, en 2025. L'OFEV exigera le respect du calendrier dans le cadre de ses compétences.

En mettant en place un système de valorisation des métaux, la Suisse pourra réaffirmer son rôle de pionnière dans ce secteur important en matière d'économie circulaire. La récupération des métaux contenus dans les cendres volantes est une nécessité reconnue tant par les autorités que par la branche. En effet, elle contribue à alléger les décharges.