

Avis

Produits à usage unique

Bruxelles
6/02/2023

Conseil fédéral du Développement durable

Le Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) a été institué par la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale en matière de développement durable.

Il a pour mission de :

- formuler des avis concernant toutes les mesures relatives aux politiques fédérale et européenne en matière de développement durable que l'autorité fédérale mène ou compte mener, plus particulièrement en exécution des engagements internationaux de la Belgique ;
- être un forum de discussion en matière développement durable ;
- proposer des études scientifiques dans les domaines concernant le développement durable ;
- obtenir la collaboration active des institutions publiques et privées, ainsi que celle des citoyens, afin d'obtenir ses objectifs.

Boulevard du Jardin Botanique 50/70, 1000 Bruxelles | +32 2 743 31 50 | mail@frdo-cfdd.be | www.cfdd.be
 Personne de contact: Alexis Dall'Asta | 02/743 31 56 | alexis.dallasta@cfdd.be

Conseil central de l'Économie

Le Conseil central de l'économie (CCE), qui a été institué par la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie, est actuellement régi par le livre XIII « Concertation » du Code de droit économique.

Missions de la coupole CCE :

- construire un consensus social à travers les organisations représentatives du monde du travail et des entreprises sur le fonctionnement de l'économie et les questions socioéconomiques, ainsi que sur les objectifs et les principes principaux, dans le but d'orienter la politique socioéconomique dans la direction souhaitée par les partenaires sociaux ;
- via le droit d'initiative du CCE, attirer l'attention des pouvoirs publics et des décideurs politiques sur les problèmes socioéconomiques en vue de les inscrire à l'agenda du gouvernement ;
- via les demandes d'avis sur des projets de loi, promouvoir l'interaction entre les pouvoirs publics, les décideurs politiques et la société en ce qui concerne les politiques socioéconomiques.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
 Personne de contact : Andy Assez | 02 233 88 42 | anas@ccecrb.fgov.be

Commission consultative spéciale Consommation

La Commission consultative spéciale (CCS) « Consommation » a été fondée, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 2017, le 1^{er} janvier 2018 au sein de la coupole du Conseil central de l'économie (CCE). La CCS Consommation reprend les tâches du Conseil de la Consommation et a par conséquent pour mission principale de rendre des avis sur des questions relatives à la consommation de produits et l'utilisation de services et sur les problèmes présentant de l'importance pour les consommateurs. La CCS Consommation est la structure consultative centrale pour tous les problèmes en matière de consommation et de protection du consommateur.

La CCS Consommation est également un lieu de dialogue et de concertation où les représentants des consommateurs et les représentants du monde professionnels échangent des informations, communiquent leurs points de vue et trouvent des compromis. Il s'agit d'un instrument privilégié de soutien politique.

Avenue de la Joyeuse Entrée 17-21, 1040 Bruxelles | +32 2 233 88 11 | info@ccecrb.fgov.be | www.ccecrb.fgov.be
 Personne de contact : Andy Assez | 02 233 88 42 | anas@ccecrb.fgov.be

Portée de la demande

Dépôt

Le 28 novembre 2022, Madame Zakia Khattabi, Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, a adressé une demande d'avis au Conseil central de l'économie (CCE), au Conseil fédéral du Développement durable (CFDD) et à la Commission consultative spéciale Consommation (CCS Consommation) concernant un projet d'arrêté royal visant à limiter la mise sur le marché des produits à usage unique nocifs pour l'environnement et à augmenter la teneur en contenu recyclé de certains produits. L'avis de ces organes consultatifs est demandé conformément à l'article 19, § 1, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs. L'avis doit être rendu le 25 janvier 2023 au plus tard.

Contexte

Selon Statbel, les quantités de déchet d'emballage en papier et en carton ont augmenté de 41 % entre 1997 et 2020, ceux en plastique de 78 %. Sur la même période, le taux de recyclage des déchets d'emballage est passé de 62 à 79 %, celui des déchets en plastique ayant augmenté de 25 à 45 %.

La directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement a pour objectif de « *prévenir et [de] réduire l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, en particulier le milieu aquatique, et sur la santé humaine ainsi qu'à promouvoir la transition vers une économie circulaire avec des modèles commerciaux, des produits et des matériaux innovants et durables, contribuant également au fonctionnement efficace du marché intérieur* »¹. Pour atteindre cet objectif, les Etats membres de l'Union sont tenus de prendre des mesures visant à réduire de manière ambitieuse et soutenue la consommation de certains produits à usage unique et ce, de manière à induire une inversion significative des tendances à la hausse de la consommation².

De même, la proposition de règlement³ du Parlement européen et du Conseil sur les emballages et les déchets d'emballage vise à contribuer au fonctionnement efficace du marché intérieur en harmonisant les mesures nationales en matière d'emballage et de déchet d'emballage, tout en évitant ou réduisant les effets néfastes des emballages et des déchets d'emballage sur l'environnement et la santé humaine, sur la base d'un haut niveau de protection de l'environnement⁴.

Enfin, la lutte contre la pollution par le plastique est aussi un enjeu mondial de développement durable ; la conclusion d'un nouveau traité à ce sujet étant envisagée au niveau des Nations-Unies⁵.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis porte non seulement sur les emballages mais également sur des étiquettes, des pots de pépinière, du mobilier urbain ... et a été rédigé notamment sur la base d'une étude⁶ commandée par les autorités fédérales.

¹ Art. premier de la directive (UE) 2019/904.

² Art. 4, § 1^{er}, al. 1^{er}, de la directive (UE) 2019/904.

³ COM(2022) 677 final, 30/11/2022.

⁴ Cf. art. 1, § 2, de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les emballages et les déchets d'emballage.

⁵ <https://www.unep.org/news-and-stories/story/what-you-need-know-about-plastic-pollution-resolution>

⁶ ICEDD, *Etude à l'attention du Fédéral : Impact de la directive Single Use Plastics sur les secteurs concernés en Belgique – Rapport final d'étude*, décembre 2022, 108 pp.

Nouvelle réglementation envisagée

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à protéger l'environnement en empêchant la propagation dans l'environnement des produits à usage unique et des composants toxiques qu'ils contiennent et à éviter le gaspillage des matières premières primaires. À cette fin, l'arrêté formule des mesures qui éliminent progressivement la commercialisation de certains produits et emballages en plastique à usage unique et encouragent l'utilisation de plastiques recyclés.

Ce projet d'arrêté permet aussi de contribuer à la mise en œuvre de :

- l'obligation européenne d'adopter des mesures contraignantes pour une réduction quantitative, ambitieuse et durable de la consommation de produits plastiques à usage unique entre 2022 et 2026, conformément à l'article 4 de la directive (UE) 2019/904 précitée ;
- l'action 1 du Plan⁷ d'action fédéral pour une économie circulaire 2021-2024, en particulier l'adaptation des normes de produits pour promouvoir la réutilisation et le recyclage ;
- l'action 6 du même Plan visant à interdire certains produits jetables et à promouvoir des alternatives réutilisables, avec pour résultat un bilan environnemental positif ;
- l'action 6 du Plan⁸ d'action fédéral contre les déchets marins 2022-2027 visant à éliminer progressivement l'utilisation de plastiques à usage unique ;
- la résolution visant à lutter contre la pollution et les risques sanitaires liés à l'exposition aux PFAS présents dans les emballages alimentaires, adoptée par la Chambre des représentants le 7 juillet 2022.

Basé sur l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 précitée, le projet d'arrêté sous revue fait suite à l'arrêté⁹ royal du 9 décembre 2021 relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables qui interdit notamment de mettre sur le marché pour la première fois une série de produits en plastique à usage unique comme les sacs de caisse, les couverts, les assiettes et les pailles.

La notification technique auprès de la Commission européenne a été réalisée en date du 29 novembre 2022.

Audition

À l'occasion de cette demande d'avis, les membres compétents des trois organes consultatifs susmentionnés se sont réunis le 9 décembre 2022 pour suivre un exposé présenté par Mme Echakafi (SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement).

Travaux en sous-commission et séance plénière

Il a été convenu que les secrétariats rédigeraient un projet d'avis. Ce projet d'avis a été soumis à l'assemblée plénière du CCE par voie électronique (approuvé le 6 février 2023), à l'assemblée plénière de la CCS Consommation par voie électronique (approuvé le 6 février 2023), ainsi qu'à l'assemblée générale du CFDD par voie électronique (approuvé le 6 février 2023).

⁷ <https://www.health.belgium.be/fr/plan-daction-federal-pour-une-economie-circulaire-2021-2024>

⁸ <https://www.health.belgium.be/fr/plan-daction-federal-sur-les-dechets-marins-2022-2027>

⁹ Sur lequel les organes consultatifs ont rendu un avis : Avis CFDD 2021a06 - CCE 2021-1535.

Avis

1. Remarques générales

- [1] Les organes consultatifs sont convaincus de l'importance de diminuer la présence de plastique dans l'environnement (en ce compris la lutte contre les déchets sauvages) et rappellent qu'un important travail de collecte et de recyclage des déchets plastiques est déjà réalisé dans notre pays.
- [2] Les organes consultatifs considèrent que le projet d'arrêté royal soumis pour avis manque de clarté sur des éléments essentiels de son champ d'application, tels que par exemple :
- la notion de « *réipients en plastique à usage unique qui sont préremplis industriellement* »¹⁰. Le terme « industriellement » est sujet à interprétation et les organes consultatifs suggèrent dès lors de plutôt utiliser le terme de « préemballé » ;
 - la notion de « *consommation immédiate* »¹¹ ;
 - la notion de « *fruits et légumes non transformés* »¹² ;
 - la notion de « *risque manifeste de détérioration* »¹³, en ce qu'elle gouverne la liste fixée à l'Annexe 1 du projet d'arrêté royal sous revue ;
 - sans préjudice du respect des définitions fixées en droit européen ou par la loi dans les matières concernées : la notion de « *mise sur le marché pour la première fois* » et d' « *usage unique* » ;
 - les termes de « *manchons rétractables* »¹⁴, « *bâtonnets en plastique* »¹⁵ et « *sachets de café, thé et tisanes en plastique* »¹⁶ ;
 - la référence aux PFAS à l'article 10.
- [3] Les organes consultatifs observent que le projet d'arrêté royal sous revue consiste principalement en des interdictions de mise sur le marché. Pourtant, en ce qui concerne la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, la directive (UE) 2019/904 précitée laisse aux Etats membres une certaine marge de manœuvre pour décider du type de mesures à prendre, produits par produits, lorsqu'ils imposent des restrictions à la commercialisation.
- [4] Les organes consultatifs posent dès lors la question de la robustesse du choix de certaines de ces interdictions au regard de leur incidence économique, environnementale et sociale,
- en ce compris au vu de la possibilité de s'approvisionner en ces mêmes produits au-delà des frontières ;
 - en tenant compte du contenu de l'étude de l'ICEDD précitée sur la consultation des parties prenantes ;
 - en tenant compte de la demande formulée par les organes consultatifs dans leur avis¹⁷ sur un A.R. relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables ;

¹⁰ Cf. art. 3 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

¹¹ *Ibid.*

¹² Cf. art. 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

¹³ Cf. art. 5 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

¹⁴ Cf. Annexe 2 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

¹⁵ Cf. Annexe 3 du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Voir l'Avis sur un A.R. relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables, 2/06/2021, § [3] : « Les organes consultatifs demandent que des discussions soient menées avec les parties prenantes afin de trouver des mesures

- en tenant compte de l'impact sur l'emploi ;
 - en tenant compte des exigences de l'économie circulaire ;
 - en ce compris sur l'évitement du gaspillage alimentaire ;
 - au vu de la bonne coordination avec les mesures prises aux niveaux régional et européen.
- [5] Les organes consultatifs signalent par ailleurs que des initiatives innovantes sont déjà mises en place en Belgique, comme par exemple le Green Deal Anders Verpakt¹⁸.
- [6] Les organes consultatifs suggèrent aux pouvoirs publics d'envisager un accompagnement positif favorable à l'innovation, en particulier là où les alternatives ne sont pas encore disponibles, et au développement à grande échelle d'initiatives déjà existantes pour autant que celles-ci mènent véritablement à plus de durabilité (*upscaling*).
- [7] Les organes consultatifs estiment par ailleurs que le titre du projet d'arrêté royal soumis pour avis proposé ne reflète pas correctement le contenu de celui-ci. Ils considèrent notamment que les mots « *nocifs pour l'environnement* » ne sont pas appropriés.
- [8] Les organes consultatifs recommandent de vérifier le délai de mise en application proposé et d'envisager un éventuel phasage, la date du 1^{er} janvier 2024 étant très rapprochée. Ils s'inquiètent en effet de la capacité d'adaptation des chaînes de production en un temps si court, pour le marché belge.
- [9] Les organes consultatifs demandent que soit prévue une analyse de la mise en œuvre du régime mis en place de manière à vérifier s'il permet de véritablement d'atteindre les objectifs poursuivis et de manière à étudier l'impact sur l'emploi (ce qui supposerait, le cas échéant, des plans de reconversion des travailleurs affectés négativement).

2. Remarques spécifiques

2.1. Récipients en plastique à usage unique (article 3)

- [10] Les organes consultatifs recommandent de favoriser le développement d'alternatives aux plastiques à usage unique qui soient accessibles, simples d'utilisation et de réutilisation avec un impact sur la santé et l'environnement qui soit moindre que l'utilisation de plastique.
- [11] Les organes consultatifs proposent qu'une distinction soit envisagée entre les récipients prévus pour une consommation « sur place » et ceux pour une consommation « à emporter ».

2.2. Etiquettes non compostables (article 4)

- [12] Les organes consultatifs interprètent la notion d'étiquette au sens de celle du règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires. Dès lors, ils s'inquiètent du champ d'application de la mesure envisagée car il leur semble que ce qui est visé en réalité ici sont les autocollants (stickers).

alternatives à une interdiction totale, économiquement disponibles et garantissant une diminution de l'impact de ces produits sur l'environnement et la santé, sur base d'une analyse de l'ensemble de leur cycle de vie ».

¹⁸ <https://omgeving.vlaanderen.be/nl/green-deal-anders-verpakt>

- [13] La proposition de la Commission européenne du 30 novembre 2022 portant sur la révision de la législation européenne sur les emballages évoque, en l'état actuel du libellé de l'article 8 de la proposition, la compostabilité des « sticky labels » des fruits et légumes « in industrially controlled conditions in bio-waste treatment facilities »¹⁹. A cet égard, les organes consultatifs posent la question du champ d'application de l'article 4.1. (concernant la notion de « non compostables ») et, par ailleurs, s'inquiètent de savoir si les interdictions visées à l'article 4 du projet d'arrêté royal sous revue visent bien également les fruits et légumes importés.

2.3. Emballage des fruits et légumes frais non transformés (article 5)

- [14] Les organes consultatifs s'inquiètent de l'impact de ces interdictions sur la qualité des produits, la sécurité alimentaire, la lutte contre le gaspillage alimentaire et la logistique, vu les raisons pour lesquelles ces emballages existent.
- [15] Les organes consultatifs estiment de plus que l'Annexe 1 du projet d'arrêté royal soumis pour avis doit reposer sur une assise mieux documentée sur le plan scientifique.
- [16] Les organes consultatifs s'interrogent également de la raison pour laquelle le seuil de 1,5 kg a été choisi.

2.4. Produits qui ne sont pas composés de plastique recyclé postconsommateur (article 6)

- [17] Les organes consultatifs ne souhaitent pas s'exprimer dans le cadre du présent avis sur l'article 6 et l'Annexe 2 du projet d'arrêté royal sous revue qui soulèvent diverses questions (pourcentages, plastique postconsommateur plutôt que postindustriel, par exemple).

2.5. Produits à usage unique (article 7)

- [18] Les organes consultatifs indiquent que les capsules de café peuvent désormais être collectées, triées et recyclées via le sac bleu depuis le 1^{er} janvier 2023 et posent la question de la cohérence avec les interdictions proposées.
- [19] Les organes consultatifs ne souhaitent pas s'exprimer dans le cadre du présent avis sur les autres interdictions.

2.6. Imprimés publicitaires (article 8)

- [20] Les organes consultatifs soutiennent ou ne s'opposent pas à l'interdiction prévue à l'article 8 du projet d'arrêté royal sous revue.
- [21] Les organes consultatifs posent à nouveau la question du champ application précis de l'interdiction envisagée, vu la définition du mot « emballage » (contenue dans la loi sur les normes de produits et vu l'accord de coopération du 4/11/2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages), en particulier la distinction désormais établie entre « emballage contenant du plastique » et « sous film plastique ».

¹⁹ Voir aussi la Communication de la Commission du même jour sur la notion de plastique compostable.

2.7. Gobelets à usage unique (article 9)

- [22] Les organes consultatifs renvoient à la remarque formulée au § [11] *supra* qui vaut également pour les gobelets à usage unique.

2.8. Emballages contenant des PFAS (article 10)

- [23] Les organes consultatifs soutiennent l'interdiction prévue à l'article 10 à la condition qu'elle vise les emballages alimentaires qui contiennent des PFAS intentionnellement ajoutés, en cohérence avec la résolution de la Chambre des Représentants du 7 juillet 2022 visant à lutter contre la pollution et les risques sanitaires liés à l'exposition aux PFAS présents dans les emballages alimentaires et en tenant compte des discussions ayant lieu au niveau européen à ce sujet.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

Groupe de membres	Vote POUR	Vote CONTRE	ABSTENTION	TOTAL
Président et vice-présidents				
François-Xavier de Donnea	+			
Vanessa Biebel	+			
Bart Vannetelbosch	+			
Arnaud Collignon	+			
<i>Total sur 4 ayant droit de vote</i>	4	0	0	4
ONG pour la protection de l'environnement				
Benjamin Clarysse	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	1	0	0	1
ONG pour la coopération au développement				
Nicolas Van Nuffel	+			
Alba Saray Pérez Terán	+			
<i>Total sur 3 ayant droit de vote</i>	2	0	0	2
Organisations de travailleurs				
François Sana	+			
Sacha Dierckx	+			
Thomas Vael	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	3	0	0	3
Organisations patronales				
Ineke De Bisschop	+			
Diane Schoonhoven	+			
Piet Vanden Abeele	+			
Ann Nachtergaele	+			
Françoise Van Tiggelen	+			
<i>Total sur 6 ayant droit de vote</i>	5	0	0	5
Organisations de jeunesse				
<i>Total sur 2 ayant droit de vote</i>	0	0	0	0
TOTAL des votes sur 24 membres ayant le droit de vote	15	0	0	15

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Normes de produits » du CFDD s'est réuni le 9 décembre 2022 ainsi que les 10 et 19 janvier 2023 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

Présidence

Delphine MISONNE (USLB – Présidente du GT « Normes de produits » du CFDD)

Représentant du Cabinet de Mme la Ministre Khattabi

John WANTE

Représentantes de l'administration

Sirine ECHAKAFI (SPF SPSCAE)

Bérénice HUET (SPF SPSCAE)

Membres et experts

Lucie DARMS (FWA)

Ann DE CRAENE (Verbond van Belgische Tuinbouwcoöperaties)

Aarnout ECKER (DENUO)

Audrey LEGROS (ACW)

Nina MAAT (BBL)

Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)

Ann NACHTERGAELE (FEVIA)

Cataline SENECHAL (IEB)

Marie VAN BREUSEGEM (COMEOS)

Willem VAN VEEN (Indufed)

Olivier VAN VOLDEN (Essenscia)

Pieter VAN OOST (Boerenbond)

Fien VANDAMME (ACV)

Stephan VANDERMOLEN (VBO)

Luc VANOIRBEEK (Verbond van Belgische Tuinbouwcoöperaties)

Secrétariat du CCE

Kris DEGROOTE, secrétaire adjoint du CCE

Andy ASSEZ

Sarah VAN DER HULST

Siska VANDECANDELAERE

Secrétariat du CFDD

Marc DEPOORTERE, directeur du CFDD

Alexis DALL'ASTA