

**Avis sur un A.R. relatif aux produits à usage unique et à la
promotion des produits réutilisables**

**Bruxelles
2/06/2021**

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

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

Commission consultative spéciale « Consommation »

La Commission consultative spéciale « Consommation » a été fondée, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 2017, le 1er 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 professionnel 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

1 Dépôt

- [a] Le 23 avril 2021, Madame Zakkia Khattabi, Ministre du Climat, de l'Environnement, du Développement durable et du Green Deal, a adressé au Conseil fédéral du Développement durable, au Conseil central de l'Economie et à la Commission consultative spéciale « Consommation », ci-après dénommés les organes consultatifs, une demande d'avis concernant un projet d'arrêté royal relatif aux produits à usage unique et à la promotion des produits réutilisables. L'avis des organes consultatifs est demandé en vertu de l'article 19, § 1^{er}, premier alinéa, 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. Le délai accordé pour répondre à cette demande d'avis est d'un mois.

2 Modifications réglementaires envisagées

- [b] Le projet d'arrêté royal soumis pour avis aux organes consultatifs a pour objectif de transposer en droit belge deux directives ayant pour but de lutter contre les produits à usage unique et leur dispersion néfaste dans l'environnement avec une attention particulière pour les milieux aquatique et marin :
- la directive (UE) 2015/720 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique léger (qui devait être transposée pour le 27 novembre 2016) ;
 - 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 (qui doit être transposée pour le 3 juillet 2021 au plus tard).
- [c] La base légale du projet d'arrêté royal sous revue est l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 10° et 11°, 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. Cette loi dispose que tous les produits qui sont mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution.

3 Travaux en sous-commission et en séance plénière

- [d] Afin de donner suite à cette demande, les membres compétents des trois organes consultatifs se sont réunis le 30 avril 2021 en présence de MM. Brecht Vercruyse et Denis Pohl (SPF SPSCAE) qui ont présenté la demande d'avis.
- [e] Il a été convenu que les secrétariats rédigeraient sur cette base un projet d'avis. Celui-ci a été soumis par voie électronique aux assemblées plénières du CCE (approuvé le 2/06/2021) et de la CCS Consommation (approuvé le 2/06/2021), ainsi qu'à l'assemblée générale du CFDD, par voie électronique également (approuvé le 2/06/2021).

Avis

1. Introduction

- [1] Les organes consultatifs soutiennent l'objectif visé à l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet d'arrêté royal soumis pour avis de prévenir et réduire l'incidence de certains produits à usage unique sur l'environnement et la santé ainsi que de promouvoir les produits réutilisables et la transition vers une économie circulaire avec des modèles commerciaux, des produits et des matériaux innovants et durables.
- [2] Les organes consultatifs rappellent l'importance de la hiérarchie des déchets, dont le premier stade est la prévention des déchets, sous réserve des précisions ci-après.
- [3] Les organes consultatifs demandent que des discussions soient menées avec les parties prenantes afin de trouver des mesures 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.
- [4] Certains membres¹ du CFDD rappellent que l'accord de gouvernement indique que « *la transposition des directives européennes se fera à temps et avec le discernement et la concertation nécessaires, notamment en ce qui concerne la surtransposition (gold-plating)* ».

2. Interdiction de produits à usage unique

- [5] En interdisant la mise sur le marché des gobelets pour boissons et les récipients pour aliments en plastique à usage unique, le projet d'arrêté royal sous revue va plus loin que la directive (UE) 2019/904 précitée qui n'interdit que les gobelets et récipients en polystyrène expansé. La directive impose de parvenir à une réduction ambitieuse et soutenue de leur consommation.
- [6] Les organes consultatifs constatent que les Régions ont déjà pris sur base de leurs compétences une série de mesures² relatives à la diminution de la consommation des objets à usage unique visés par la directive (UE) 2019/904 précitée.
- [7] Certains membres³ du CFDD tiennent à souligner que les alternatives au plastique à usage unique meilleures pour l'environnement sur l'ensemble de leur cycle de vie et remplissant aussi des critères notamment en matière de sécurité de la chaîne alimentaire ainsi que de diminution du gaspillage alimentaire et des émissions de CO₂ ne sont pas toujours disponibles.

Ils rappellent de plus que les emballages visés par cette interdiction pourront, sur l'ensemble du territoire belge, être récupérés et recyclés d'ici fin 2021 via les sacs poubelle bleus et estiment qu'un régime d'interdiction porterait atteinte à l'économie circulaire. Dans ce cadre, ils posent

¹ Membres qui soutiennent cette position : Mme Vanessa Biebel – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Ineke De Bisschop, Ann Nachtergaele et Diane Schoonhoven – représentants des organisations d'employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

² En ce qui concerne les gobelets spécifiquement, les Régions prennent les mesures nécessaires. La Flandre prévoit par exemple dans son Vlarema l'interdiction d'utilisation de ces gobelets lors d'événements, sauf si un taux de collecte de 90 % est garanti.

³ Membres qui soutiennent cette position : Mme Vanessa Biebel – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Ineke De Bisschop, Ann Nachtergaele et Diane Schoonhoven – représentants des organisations d'employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

la question de la proportionnalité et de la justification de la pertinence environnementale de ces mesures d'interdiction pour les produits visés à l'annexe I, 2° et 3°, du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

Ces mêmes membres du CFDD estiment que le projet d'arrêté royal sous revue dépasse l'objectif initial de la législation européenne qui était au départ de réduire les déchets sauvages.

L'interdiction entrerait de plus en vigueur au 30 septembre 2022 et ces mêmes membres du CFDD estiment que ce n'est pas un délai raisonnable pour développer les alternatives et adapter les lignes de production.

- [8] D'autres membres⁴ du CFDD accueillent positivement l'interdiction de mise sur le marché d'une série de produits à usage unique relatifs au *take-away*, qui positionnerait la Belgique dans un rôle d'avant-garde, et proposent d'en élargir le champ d'application à d'autres produits⁵.

Ces mêmes membres du CFDD insistent sur l'importance de la promotion de matériaux réutilisables et du choix raisonné des matériaux de substitution afin de ne pas créer d'incidence plus importante sur l'environnement et la santé. Dans ce cadre, ils rappellent l'existence de la cotisation d'emballage et souhaitent que soit envisagée une augmentation de cette cotisation afin d'encourager le réemploi.

Ces mêmes membres du CFDD estiment de plus que des subsides doivent être disponibles pour financer des initiatives en lien avec le réemploi.

- [9] Certains membres⁶ du CFDD sont favorables à l'idée (à l'avenir), non prévue par le projet d'arrêté royal sous revue, d'une consigne sur les bouteilles en plastique.

D'autres membres⁷ du CFDD ne sont pas favorables à la mise en place d'un système de consigne des bouteilles en plastique à usage unique car ils estiment que le système de collecte et de recyclage via le sac bleu permet d'atteindre des résultats similaires à un système de consigne.

- [10] Les organes consultatifs attirent l'attention des autorités sur l'interdiction des pailles en plastique, qui est problématique pour les centres de soin et dans le cadre des soins à domicile,

⁴ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathieu Verjans – vice-président ; M. Tycho Van Hauwaert – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Nicolas Van Nuffel et Mme Wiske Jult - représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; MM. Olivier Valentin, François Sana, Hadrien Vanoverbeke, Christophe Quintard et Thomas Vael – représentants des organisations de travailleurs ; M. Norman Vander Putten – représentant des organisations de jeunesse.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁵ Comme par exemple l'emballage en plastique des paquets de cigarettes, les confettis en plastique, les jouets en plastique offerts avec un menu de restauration rapide, les sachets de thé au moins en partie en plastique ...

⁶ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathieu Verjans – vice-président ; M. Tycho Van Hauwaert – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Nicolas Van Nuffel et Mme Wiske Jult - représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; MM. Olivier Valentin, François Sana, Hadrien Vanoverbeke, Christophe Quintard et Thomas Vael – représentants des organisations de travailleurs ; M. Norman Vander Putten – représentant des organisations de jeunesse.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁷ Membres qui soutiennent cette position : Mme Vanessa Biebel – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Ineke De Bisschop, Ann Nachtergaele et Diane Schoonhoven – représentants des organisations d'employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

et dont l'incidence est même potentiellement vitale pour les personnes porteuses d'un handicap.

Si les pailles et éventuellement d'autres produits à usage unique devaient être explicitement exclus du champ d'application du projet d'arrêté royal soumis pour avis, les organes consultatifs demandent que ces exceptions soient soigneusement formulées avec précision. Les pailles, relevant du règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux et de la directive 90/385/CEE du Conseil du 20 juin 1990 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux dispositifs médicaux implantables actifs, sont d'ailleurs exclues d'office des restrictions à la mise sur le marché imposées par la nouvelle directive 2019/904.

Pour les autres produits ayant des applications médicales relevant du champ d'application du règlement (UE) 2017/745 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 relatif aux dispositifs médicaux, le projet d'arrêté royal soumis pour avis envisage que le ministre propose de faire une distinction entre l'usage spécifique par les personnes en situation de handicap et l'usage courant par le biais du mode de mise sur le marché, notamment en limitant le circuit de distribution (monopole pharmaceutique). Les organes consultatifs attirent l'attention sur l'impact économique de la potentielle restriction de mise sur le marché à des fins spécifiques pour l'ensemble des parties prenantes ainsi que pour les personnes en situation de handicap.

3. Matériaux recyclés dans les bouteilles et bouteilles consignées

- [11] Certains membres⁸ du CFDD proposent de viser un objectif de 30 % de plastique recyclé dans les bouteilles en PET à compter de 2025 et de 50 % à compter de 2030.
- [12] Les organes consultatifs reconnaissent l'importance des dispositions prévues à l'article 10 du projet d'arrêté royal soumis pour avis mais demandent qu'une consultation supplémentaire avec les parties prenantes soit menée afin d'envisager les différentes solutions possibles pour répondre au problème des étiquettes des bouteilles réutilisables en verre.

En effet, les prescriptions techniques envisagées dans le projet d'arrêté royal sous revue ne pourraient être appliquées à certains types de bouteille, au risque de causer des dommages irréversibles à des flacons constitués d'autres matériaux que le verre (les rendant ainsi inutilisables et impossibles à recycler). De même, les conditions de lavage visées à l'article 10 du projet d'arrêté royal soumis pour avis ne peuvent fonctionner qu'avec certains types de colle et pas d'autres.

Date d'entrée en vigueur

- [13] Les organes consultatifs rappellent que les mesures relatives aux produits à usage unique qui possèdent des bouchons et des couvercles visées l'article 6, § 1, de la directive (UE) 2019/904 précitée doivent entrer en application le 3 juillet 2024 au plus tard. Or, le projet d'arrêté royal

⁸ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathieu Verjans – vice-président ; M. Tycho Van Hauwaert – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Nicolas Van Nuffel et Mme Wiske Jult - représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; MM. Olivier Valentin, François Sana, Hadrien Vanoverbeke, Christophe Quintard et Thomas Vael – représentants des organisations de travailleurs ; M. Norman Vander Putten – représentant des organisations de jeunesse.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

sous revue ne prévoit pas de timing particulier à ce sujet, ce qui implique que son article 7, § 1^{er}, entrera aussi en vigueur le 3 juillet 2021.

Afin de donner aux entreprises le temps de mettre en place les alternatives conformes à cette disposition et de s'assurer que les normes techniques (normes NBN) pour ce faire soient effectivement disponibles, les organes consultatifs demandent de prévoir une date d'entrée en vigueur de cette obligation identique à celle prévue dans la directive (UE) 2019/904 précitée.

- [14] Les organes consultatifs demandent également que l'exception concernant les bouchons et couvercles en métal dotés de scellés en plastique visée à l'article 6, § 2, de la directive (UE) 2019/904 précitée soit reprise dans le projet d'arrêté royal sous revue.

4. Éléments à préciser

- [15] Sans préjudice du nécessaire respect du droit européen, les organes consultatifs souhaitent qu'il soit bien confirmé que ne sont considérés comme des « sacs en plastique » tels que visés à l'article 2, 4^o, du projet d'arrêté royal soumis pour avis et dans le respect de la directive européenne, que les sacs qui sont fournis en caisse afin d'emporter les articles achetés. En ce sens, ils considèrent comme évident que les sacs de sécurité fournis dans les aéroports, les sacs poubelle et les petits sacs en papier comportant une fenêtre en plastique ne relèvent pas de cette définition de « sacs en plastique ».

- [16] Afin d'assurer une bonne conformité avec les définitions⁹ européennes et une bonne concordance entre les deux versions linguistiques de l'article 5, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté royal soumis pour avis, certains membres¹⁰ du CFDD demandent de rédiger celui-ci comme suit :

« Het is verboden de kunststofproducten voor eenmalig gebruik in bijlage 1 voor het eerst in de handel te brengen »

« Il est interdit de mettre sur le marché pour la première fois les produits en plastique à usage unique repris dans l'annexe 1 ».

- [17] Concernant les modalités de mise en œuvre de l'article 7, § 2, du projet d'arrêté royal soumis pour avis, certains membres¹¹ du CFDD demandent de mettre en place un système de monitoring aussi simple que possible et ils rappellent que Fost Plus est déjà chargé du monitoring des matériaux recyclés dans les bouteilles en PET (dans les entreprises qui transfèrent leur obligation de responsabilité élargie des producteurs à Fost Plus).

⁹ Cf. art. 3, 6), de 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 : « in de handel brengen » : het voor het eerst op de markt van een lidstaat aanbieden van een product » ; « mise sur le marché » : la première mise à disposition d'un produit sur le marché d'un État membre.

¹⁰ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathieu Verjans – vice-président ; M. Tycho Van Hauwaert – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Nicolas Van Nuffel et Mme Wiske Jult - représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; MM. Olivier Valentin, François Sana, Hadrien Vanoverbeke, Christophe Quintard et Thomas Vael – représentants des organisations de travailleurs ; M. Norman Vander Putten – représentant des organisations de jeunesse.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

¹¹ Membres qui soutiennent cette position : Mme Vanessa Biebel – vice-présidente ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Ineke De Bisschop, Ann Nachtergaele et Diane Schoonhoven – représentants des organisations employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : M. François-Xavier de Donnea – président.

Les autres membres s'opposent à cette position.

De manière générale, ils plaident pour que suffisamment de consultation et de concertation – notamment avec les Régions – soient menées afin d'arriver à une approche aussi harmonisée et efficiente que possible.

- [18] Les organes consultatifs supposent qu'une faute de frappe s'est glissée à l'article 8, § 1^{er}, de la version française du projet d'arrêté royal soumis pour avis et que c'est l'annexe 4 qui doit y être mentionnée, comme dans la version néerlandaise, au lieu de l'annexe 3.
- [19] Enfin, les organes consultatifs estiment que les articles visés aux annexes du projet d'arrêté royal sous revue devraient également être vérifiés.

Annexe : Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis

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

Membres et experts

Pieter ALBERS (COMEOS)
Vanessa BIEBEL (FEB)
Jacques DE GERLACHE (conseiller scientifique au CFDD)
Billy-Ray MURAILLE (AB-REOC)
Ann NACHTERGAELE (FEVIA)
Stephan VANDERMOLEN (FEB)
Tycho VAN HAUWAERT (BBLv)
Françoise VAN TIGGELEN (DETIC)
Piet VANDEN ABEELE (UNIZO)
Géraldine VERWILGHEN (COMEOS)
Saskia WALRAEDT (Essenscia)

Représentants de l'Administration

Denis POHL (SPF SPSCAE)
Brecht VERCRUYSSSE (SPF SPSCAE)

Secrétariats

CCE

Kris DEGROOTE, secrétaire adjoint du CCE
Andy ASSEZ
Lucie LOBET
Sarah VAN DER HULST

CFDD

Marc DEPOORTERE, directeur du CFDD
Alexis DALL'ASTA