

Luxembourg, le 26 février 2021

Objet : Projet de loi n°7656¹ relatif à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement. (5601SMI/DLA)

*Saisine : Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable
(7 août 2020)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer dans la législation nationale 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 (ci-après la « Directive (UE) 2019/904 »).

En bref

- Le présent projet de loi procède dans l'ensemble à une transposition fidèle de la Directive (UE) 2019/904.
- La Chambre de Commerce regrette cependant que concernant quelques dispositions, le législateur soit allé au-delà des exigences de la Directive (UE) 2019/904 ou se soit délibérément éloigné du libellé du texte de celle-ci, ne contribuant ainsi pas à une transposition uniforme de la Directive (UE) 2019/904 au sein de l'Union européenne. En outre, cela impose de restrictions supplémentaires aux acteurs économiques nationaux, ce qui risque *in fine* de détériorer encore davantage leur compétitivité, ce qui est particulièrement mal venu en ces temps de crise économique.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer dans la législation nationale la Directive (UE) 2019/904. Celle-ci a pour objectif de prévenir et de réduire l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique ainsi qu'à promouvoir une transition vers une économie circulaire en introduisant une série de mesures concernant les produits visés par la directive, dont notamment une interdiction des produits en plastique à usage unique à l'échelle de l'Union européenne (UE) lorsque des solutions alternatives sont possibles.

La Directive (UE) 2019/904 s'inscrit ainsi dans la stratégie de l'Union européenne (UE) sur les matières plastiques, un élément important du programme de l'UE pour une transition vers l'économie circulaire.

Elle s'applique aux produits en plastique à usage unique énumérés dans son annexe, aux produits fabriqués à base de plastique oxodégradable et aux engins de pêche contenant du plastique.

Les principales dispositions de la Directive (UE) 2019/904 sont les suivantes :

1) Restrictions de commercialisation (interdictions) de certains produits

La mise sur le marché des produits en plastique à usage unique suivants sera interdite à compter du 3 juillet 2024 :

- les couverts (fourchettes, couteaux, cuillères, baguettes) ;
- les assiettes ;
- les pailles ;
- les bâtonnets de coton-tige ;
- les bâtonnets mélangeurs pour boissons ;
- les tiges destinées à être fixées, en tant que support, à des ballons de baudruche ;
- les récipients pour aliments en polystyrène expansé ;
- les produits fabriqués à base de plastique oxodégradable.

2) Réductions de la consommation

Conformément à la politique de l'UE en matière de déchets, les Etats membres devront :

- prendre des mesures visant à réduire de manière ambitieuse et soutenue la consommation de certains produits en plastique tels que les tasses, y compris les couvercles, et les récipients pour aliments pour consommation immédiate ; sans toutefois que la Directive (UE) 2019/904 ne fixe d'objectifs chiffrés,
- surveiller la consommation de ces produits en plastique à usage unique ainsi que les mesures prises, et rapporter les progrès observés à la Commission européenne.

L'ensemble de ces mesures devra déboucher sur une réduction quantitative mesurable de la consommation des produits en plastique à usage unique concernés sur le territoire des Etats membres d'ici à 2026, par rapport au niveau de 2022.

3) Exigences particulières en matière de conception et de collecte pour les bouteilles en plastique

La Directive (UE) 2019/904 prévoit qu'à compter du 3 juillet 2024, les bouteilles en plastique ne pourront être mises sur le marché que si leurs bouchons ou couvercles restent attachés au récipient lors de la phase d'utilisation prévue des produits.

Ces récipients devront également être fabriqués à partir d'au moins 25% de plastiques recyclés d'ici à 2025 (pour les bouteilles en PET²) et 30% d'ici à 2030 (pour toutes les bouteilles).

Un objectif ambitieux de collecte de 90% pour le recyclage des bouteilles en plastique d'ici à 2029 (ainsi qu'un objectif provisoire de 77% d'ici à 2025) est en outre fixé aux Etats membres.

4) Marquage obligatoire de certains produits

Certains produits en plastique jetables mis sur le marché (les produits hygiéniques ; les lingettes humides ; les produits du tabac avec filtre ; et les gobelets pour boissons) devront porter un marquage visible, nettement lisible et indélébile apposé sur leur emballage ou sur le produit proprement dit.

Ces marquages devront à partir du 3 juillet 2021, informer les consommateurs sur les éléments suivants :

- les solutions appropriées de gestion des déchets issus du produit ou les moyens d'élimination à éviter pour ce produit ; et
- la présence de plastique dans le produit et les effets nocifs sur l'environnement résultant du dépôt sauvage.

5) Responsabilité élargie du producteur

La Directive (UE) 2019/904 prévoit encore l'instauration d'un régime de responsabilité élargie des producteurs pour au plus tard le 5 janvier 2023, respectivement le 31 décembre 2024, selon les produits.

Les producteurs devront ainsi couvrir les coûts :

- de la collecte des déchets et du nettoyage des déchets sauvages ;
- de la collecte des données³ ; ainsi que
- des mesures de sensibilisation ;

et ce, pour l'ensemble des produits suivants :

- les récipients pour aliments et boissons,
- les bouteilles,

² PET : polyéthylène téréphtalate

³ L'article 8 bis, paragraphe 1, point c), de la directive 2008/98/CE relative aux déchets prévoit que les Etats membres « veillent à ce qu'un système de communication des données soit en place afin de recueillir des données sur les produits mis sur le marché de l'Etat membre par les producteurs de produits soumis au régime de responsabilité élargie des producteurs et des données sur la collecte et le traitement des déchets issus de ces produits en précisant, le cas échéant, les flux de matières, ainsi que d'autres données pertinentes ».

- les gobelets,
- les sachets et emballages,
- les sacs en plastique légers, et
- les produits du tabac avec filtre.

Pour les lingettes humides et les ballons de baudruche, ces obligations s'appliqueront à l'exception des coûts de collecte des déchets.

6) Obligations à charge des Etats membres

Aux termes de la Directive (UE) 2019/904, les Etats membres devront également mettre en place des mesures de sensibilisation en vue :

- d'informer les consommateurs sur la disponibilité de produits alternatifs réutilisables, de systèmes de réemploi et de solutions de gestion des déchets pour ces produits,
- de sensibiliser les consommateurs sur l'incidence sur l'environnement et en particulier sur le milieu marin du dépôt sauvage de déchets,
- d'informer les consommateurs quant à l'incidence d'une élimination inadéquate des déchets en plastique à usage unique sur le réseau d'assainissement.

Le projet de loi sous avis procède à la transposition dans la législation nationale de toutes les obligations énumérées ci-avant découlant de la Directive (UE) 2019/904 dans le respect des périodes transitoires prévues par cette directive.

Il prévoit également un régime de sanctions applicables en cas de non-respect des dispositions de transposition.

Ainsi, les infractions aux nouvelles dispositions seront, selon l'infraction, punies d'une amende administrative de 250 euros à 10.000 euros ou d'une peine d'emprisonnement de huit jours à 3 ans et d'une amende de 251 euros à 750.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Si, dans son ensemble, le projet de loi sous avis procède à une transposition fidèle de la Directive (UE) 2019/904, la Chambre de Commerce regrette que concernant certaines dispositions, précisées dans la suite du présent avis⁴, le législateur soit allé au-delà des exigences de la Directive (UE) 2019/904 ou se soit délibérément éloigné du libellé du texte de celle-ci, ne contribuant ainsi pas à une transposition uniforme de la Directive (UE) 2019/904 au sein de l'UE. En outre, cela impose de restrictions supplémentaires aux acteurs économiques nationaux, ce qui risque *in fine* de détériorer encore davantage leur compétitivité, ce qui est particulièrement mal venu en ces temps de crise économique

Commentaires des articles

Concernant l'article 1^{er}

L'article 1^{er} du projet de loi sous avis définit les objectifs du projet de loi qui consistent à « *prévenir et à 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*

⁴ Cf. commentaires des articles (i) 3 paragraphe 7, (ii) 4, (iii) 8 paragraphe 3 point et 8 paragraphe 4 du projet de loi sous avis.

circulaire avec des modèles commerciaux, des produits et des matériaux innovants et durables, contribuant ainsi également au fonctionnement efficace du marché intérieur ».

La Chambre de Commerce relève que cet article, qui reprend les dispositions de l'article 1^{er} de la Directive (UE) 2019/904, n'a aucune valeur normative et reprend des dispositions qui ne nécessitent aucune transposition en droit national alors qu'il ne s'agit que de l'expression des objectifs généraux de la législation afférente.

Dans la mesure où les dispositions qui figurent régulièrement dans le premier article d'une directive et qui énoncent simplement les différents objectifs que la directive vise à atteindre ne nécessitent pas de transposition⁵, la Chambre de Commerce propose la suppression de l'article 1^{er} du projet de loi sous avis.

Concernant l'article 3 paragraphe 7

L'article 3 paragraphe 7 du projet de loi sous avis définit la notion de plastique comme étant *« un matériau constitué d'un polymère tel que défini à l'article 3, point 5), du règlement (CE) n°1907/2006, auquel des additifs ou d'autres substances peuvent avoir été ajoutés, et qui peut jouer le rôle de composant structurel principal de produits finaux, y compris les caoutchoucs à base de polymères et les plastiques d'origine biologique ou biodégradables, qu'ils soient ou non dérivés de la biomasse ou destinés à se dégrader biologiquement avec le temps. Cette définition exclut les polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés ».*

La Chambre de Commerce relève que cette définition s'avère différente de celle figurant à l'article 3 paragraphe 1 de la Directive (UE) 2019/904, le législateur national ayant notamment ajouté les termes suivants : *« y compris les caoutchoucs à base de polymères et les plastiques d'origine biologique ou biodégradable/es, qu'ils soient ou non dérivés de la biomasse ou destinés à se dégrader biologiquement avec le temps. »*

A la lecture des commentaires d'articles du présent projet de loi, on comprend que le législateur a souhaité compléter cette définition sur la base des dispositions figurant dans les considérants de la Directive (UE) 2019/904.

La Chambre de Commerce rappelle qu'elle est particulièrement attachée en matière de transposition au respect du principe *« toute la directive, rien que la directive »* qui permet de contribuer efficacement aux objectifs d'harmonisation et de sécurité juridique souhaités par le législateur européen.

Or, les considérants des directives n'étant pas soumis à l'obligation de transposition en droit national, étant donné qu'ils n'ont aucune valeur juridique propre, mais qu'ils contribuent uniquement à faciliter l'interprétation des articles des directives auxquels ils se rattachent, la Chambre de Commerce demande par conséquent de s'en tenir textuellement à la définition des plastiques figurant à l'article 3 paragraphe 1 de la Directive (UE) 2019/904 et de modifier l'article 3 paragraphe 7 du projet de loi en conséquence.

Concernant l'article 4

Tout comme dans la Directive (UE) 2019/904, l'article 4 du projet de loi sous avis énonce que les producteurs de produits doivent prendre des mesures débouchant sur la réduction

⁵ CJUE, arrêt du 30 novembre 2006, *Commission c. Luxembourg*, aff. C-32/05, point 44, Marc Besch, « Normes et légistique en droit luxembourgeois », paragraphe 222.

quantitative et mesurable de la consommation de produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie A de l'annexe d'ici à 2026, par rapport à 2022.

Cependant, le présent projet de loi y ajoute le paragraphe suivant : « Cette réduction doit être pour la période concernée d'au moins 20% par rapport aux unités mises sur le marché. A partir du 1^{er} janvier 2026, chaque année une réduction d'au moins 10% par rapport aux quantités mises sur le marché au cours de l'année précédente doit être atteinte. Les producteurs de produits doivent charger de l'exécution de cette obligation un organisme agréé conformément à l'article 19 de la loi du 21 mars 2012. »

La Chambre de Commerce relève que ce paragraphe, qui fixe des objectifs chiffrés de réduction de la consommation de produits en plastique à usage unique sur la période 2022-2026 et également des objectifs annuels à partir de 2026, n'est aucunement repris de la Directive (UE) 2019/904 et constitue dès lors une mesure purement nationale.

La Chambre de Commerce réaffirme par conséquent une nouvelle fois la nécessité de s'attacher au plus près aux seules dispositions de la Directive (UE) 2019/904, sans imposer de restrictions supplémentaires aux acteurs économiques nationaux. Elle demande par conséquent que cet ajout par rapport aux dispositions européennes soit supprimé. Elle s'interroge, de plus, sur l'origine de ces objectifs, ainsi que sur les fondements de tels seuils et espère que ceux-ci ont été fixés de manière pragmatique et réaliste en concertation avec les professionnels des secteurs concernés.

Concernant l'article 8 paragraphe 3 point (3)

L'article 8 du projet de loi sous avis a trait à la responsabilité élargie des producteurs et prévoit en son paragraphe 3 que :

« (3) Les producteurs de produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, sections II et III, de l'annexe couvrent au moins les coûts suivants : 1) les coûts des mesures de sensibilisation visées à l'article 10 en ce qui concerne ces produits ; 2) les coûts du nettoyage des déchets sauvages issus de ces produits, ainsi que du transport et du traitement ultérieur de ces déchets sauvages; et 3) les coûts de la collecte des données et de leur communication conformément à l'article 19 de la loi du 21 mars 2012.

En ce qui concerne les produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, section III, de l'annexe les producteurs de produits couvrent en outre les coûts de la collecte des déchets issus de ces produits qui sont remis à des systèmes publics de collecte, y compris ceux liés aux infrastructures et à leur fonctionnement, ainsi que du transport et du traitement ultérieur de ces déchets. Les coûts comprennent la mise en place d'infrastructures spécifiques pour la collecte des déchets pour ces produits, telles que des réceptacles appropriés dans les lieux où les déchets font le plus fréquemment l'objet d'un dépôt sauvage ».

La Chambre de Commerce souhaiterait une nouvelle fois souligner une divergence entre le texte de la Directive (UE) 2019/904 et le texte du projet de loi.

En effet, alors que le projet de loi dispose que : « les coûts **comprennent** la mise en place d'infrastructures spécifiques pour la collecte des déchets pour ces produits, telles que des réceptacles appropriés dans les lieux où les déchets font le plus fréquemment l'objet d'un dépôt sauvage », la Directive (UE) 2019/904 s'avère plus nuancée en disposant que « les coûts **peuvent également comprendre** la mise en place d'infrastructures spécifiques pour la collecte des déchets

pour ces produits, telles que des réceptacles appropriés dans les lieux où les déchets font le plus fréquemment l'objet d'un dépôt sauvage⁶ ».

La Chambre de Commerce déplore l'approche moins flexible du législateur national par rapport au libellé de la Directive (UE) 2019/904, lequel offrait l'opportunité de sélectionner, de préférence en concertation avec tous les opérateurs sur le terrain, les types d'infrastructures les plus adaptés afin de s'assurer d'une couverture de collecte aussi élevée que possible.

Aux yeux de la Chambre de Commerce, le libellé de l'article 8 paragraphe 3 point (3) du projet de loi conduira à imposer automatiquement des frais et dépenses supplémentaires aux producteurs sans aucune analyse et évaluation préalable, engendrant une perte d'efficacité, tant d'un point de vue de la collecte des déchets qu'au niveau des moyens investis.

La Chambre de Commerce propose donc de modifier le libellé de l'article 8 paragraphe 3 point (3) comme suit : « (3) Les producteurs de produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, sections II et III, de l'annexe couvrent au moins les coûts suivants : 1) les coûts des mesures de sensibilisation visées à l'article 10 en ce qui concerne ces produits ; 2) les coûts du nettoyage des déchets sauvages issus de ces produits, ainsi que du transport et du traitement ultérieur de ces déchets sauvages ; et 3) les coûts de la collecte des données et de leur communication conformément à l'article 19 de la loi du 21 mars 2012.

*En ce qui concerne les produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, section III, de l'annexe les producteurs de produits couvrent en outre les coûts de la collecte des déchets issus de ces produits qui sont remis à des systèmes publics de collecte, y compris ceux liés aux infrastructures et à leur fonctionnement, ainsi que du transport et du traitement ultérieur de ces déchets. Les coûts **peuvent également comprendre** la mise en place d'infrastructures spécifiques pour la collecte des déchets pour ces produits, telles que des réceptacles appropriés dans les lieux où les déchets font le plus fréquemment l'objet d'un dépôt sauvage ».*

Concernant l'article 8 paragraphe 4

L'article 8 paragraphe 4 du projet de loi sous avis prévoit que : « (4) Les producteurs de produits en plastique à usage unique énumérés dans la partie E, sections III doivent prendre les mesures nécessaires pour prévenir l'abandon, le rejet et la gestion incontrôlée de ces produits devenus déchets. A partir du 1^{er} janvier 2024, chaque année une réduction d'au moins 10% par rapport aux quantités rejetées au cours de l'année précédente doit être atteinte. L'Administration compétente établit et publie une méthodologie de quantification des quantités rejetées et de vérification de la réduction. »

Sont uniquement visés par ces objectifs de diminution des quantités rejetées les « produits du tabac avec filtres et filtres commercialisés pour être utilisés en combinaison avec des produits du tabac ».

A titre préliminaire, la Chambre de Commerce relève que cette disposition, contenant des obligations chiffrées de réduction des quantités rejetées à partir de 2024 en ce qui concerne les produits du tabac avec filtres, n'est aucunement reprise de la Directive (UE) 2019/904 et constitue dès lors une mesure purement nationale. La Chambre de Commerce réaffirme par conséquent une nouvelle fois la nécessité de s'attacher au plus près aux seules dispositions de la Directive (UE) 2019/904, sans imposer de restrictions supplémentaires aux acteurs économiques nationaux.

⁶ Article 8 paragraphe 3 point (3) de la Directive (UE) 2019/904

De plus, la Chambre de Commerce s'étonne de la différence de traitement ainsi opérée par le législateur au détriment des producteurs de produits du tabac, sans même justifier du caractère rationnel, adéquat et proportionné des restrictions introduites.

Ces produits sont en effet d'ores et déjà soumis à un dispositif réglementaire étendu et doivent répondre à une multitude d'exigences simultanées, notamment sanitaires. Or, imposer une obligation de réduction chiffrée à partir de 2024 assortie d'un outil de sanction⁷, comme le prévoit le projet de loi, s'avère en l'état actuel des techniques à disposition des producteurs, irréaliste et purement aléatoire. En effet, malgré leurs efforts en recherche et développement, les producteurs ne semblent pas encore être parvenus à développer des produits du tabac respectant à la fois les mesures de sécurité sanitaire et ces exigences en matière environnementale.

La Chambre de Commerce sollicite par conséquent la suppression de l'article 8 paragraphe 4 du projet de loi, sinon la modification des objectifs quantitatifs de réduction et de la date d'entrée en vigueur de ces obligations en concertation avec les acteurs de ce secteur.

Corrélativement à cette suppression/modification, les sanctions pénales prévues à l'article 16 du projet de loi devraient également être adaptées.

Concernant la fiche financière

La Chambre de Commerce constate que la fiche financière annexée au présent projet de loi indique des coûts non négligeables quant à leur impact sur les finances publiques : besoins supplémentaires en personnel, organisation de contrôles supplémentaires, support à l'Administration de l'environnement dans la mise en œuvre de certains aspects de la loi, obligations en matière de rapport à la Commission européenne ou bien encore mise en œuvre de campagnes d'information et de sensibilisation.

Cependant, ceux-ci sont difficilement appréhendables, tant leur appréciation apparaît manquer de transparence et de prévisions basées sur des coûts réels. Ainsi, les coûts annuels énoncés liés à l'information et à la sensibilisation et aux nouveaux rapports à remettre à la Commission européenne sont peu documentés. La Chambre de Commerce se demande si la provision annuelle pour les coûts induits par les contrôles complémentaires à commanditer à des « laboratoires externes » se base sur des devis demandés auprès de telles laboratoires.

La Chambre de Commerce souhaite finalement saluer les efforts prévus pour l'élaboration et la mise en place de nouveaux systèmes pour des produits spécifiques pour lesquels il n'existe pas encore de système de responsabilité élargie des producteurs, mais elle s'étonne que cette démarche ne soit pas laissée aux différents secteurs comme c'est le cas dans le projets de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets et le projet de loi modifiant la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Elle comprend également que ces dépenses pourront être contrebalancées par les recettes relatives aux sanctions liées aux éventuelles infractions, sans toutefois pouvoir les prévoir, ni les souhaiter, à ce stade. Elle s'étonne cependant qu'il n'en soit pas fait mention dans la fiche financière du projet de loi sous avis.

⁷ L'article 16 du projet de loi sous avis punit tout manquement aux dispositions de l'article 8 paragraphe 4 d'une peine d'emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de 251 à 750.000 euros.

La Chambre de Commerce s'attend donc à davantage de précision et de prévision dans la fiche financière d'un projet de loi d'une telle envergure. Il en est de même en ce qui concerne les besoins en personnel.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

SMI/DLA/DJI