

N° 7654²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 mars 2017
relative aux emballages et aux déchets d'emballages**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(12.3.2021)

RESUME STRUCTURE

La Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement à l'introduction d'un système de consigne national unique pour les emballages de boissons servant à la consommation humaine mis sur le marché luxembourgeois.

Elle donne en effet à penser que le Luxembourg importe la majeure partie de ses produits consommables. Le pays peinera donc à mettre en place à lui seul un système de consigne sur tous les emballages de boissons distribués dans le pays en l'absence d'une coordination avec les principaux pays producteurs.

La mise en place d'un système de consigne national sur tous les emballages de boissons, peu importe leur matériel ou leur caractère réutilisable, nécessiterait en outre des efforts organisationnels, financiers, logistiques et humains considérables. En l'absence d'un système fiable ayant fait ses épreuves, la consigne risque donc de ne pas être économiquement viable.

Si malgré l'absence de réponses à un bon nombre de questions d'ordre pratique, le système de consigne national venait malgré tout à être mis en place, la Chambre des Métiers revendiquerait alors un accompagnement conceptuel et financier des PME. Il conviendrait ainsi que soit mise en ligne une liste de tous les emballages et contenants visés par les mesures.

La Chambre des Métiers regrette l'interdiction complète du conditionnement en plastique pour les fruits et les légumes, interdiction qui ne semble pas respecter la hiérarchie des déchets en promouvant des contenants à usage unique (par exemple en carton) par rapport aux contenants réutilisables en plastique.

La Chambre des Métiers craint que l'interdiction de la fourniture d'emballages en service gratuits pénalise surtout les petits commerces artisanaux, qui vendent leur produit en vrac et doivent respecter des mesures d'hygiène strictes.

Enfin la Chambre des Métiers tient à rappeler le contexte actuel de crise sanitaire accompagnée d'une crise économique. Les mesures introduites par ce projet de loi ciblent particulièrement les métiers de l'alimentation et de la vente au détail, des secteurs durement éprouvés par la crise sanitaire actuelle qu'il ne faudrait pas soumettre à de plus amples restrictions sinon à aggraver leurs difficultés.

*

Par sa lettre du 5 août 2020, Madame la Ministre de l'Environnement a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique.

Le projet de loi vise à transposer en droit national la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages. Cette dernière a été transposée en droit national par la loi du 21 mars 2017 relative à la gestion des déchets, qui sera par conséquent modifiée par le projet sous avis.

La directive (UE) 2018/852 a pour objectif d'améliorer l'efficacité des ressources et de réduire l'incidence environnementale des déchets, en encourageant la prévention des déchets d'emballage ainsi que leur réemploi, permettant d'éviter la mise sur le marché de nouveaux emballages. Elle vise également à augmenter le recyclage des déchets d'emballages, afin de promouvoir la transition vers une économie circulaire.

La directive encourage les Etats membres à prendre des mesures telles que des programmes nationaux, des mesures d'incitation par l'intermédiaire de régimes de responsabilité élargie des producteurs et d'autres instruments économiques pour atteindre ces objectifs. Elle fixe également des objectifs de recyclage pour les différentes matières d'emballage à atteindre d'ici le 31 décembre 2025 respectivement le 31 décembre 2030. Des régimes de responsabilité élargie des producteurs doivent être mis en place pour tous les emballages d'ici 2025.

*

1. CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous objet vise à transposer les mesures prévues par la directive (UE) 2018/852 en droit national. La transposition de cette directive doit être vue dans le cadre plus large du paquet « déchets / économie circulaire » qui transpose plusieurs directives¹ dont la directive (UE) 2018/851 relative aux déchets et du plan national de la gestion des déchets et des ressources, ainsi que de la stratégie « Zero waste Luxembourg ».

Afin d'améliorer la prévention des déchets d'emballages, dans le respect de la hiérarchie des déchets, et de contribuer à la transition vers une économie circulaire, le projet de loi sous avis introduit bon nombre de mesures ayant une incidence sur l'entièreté de l'économie luxembourgeoise, telles que :

- l'interdiction du conditionnement des fruits et légumes composé en tout ou en partie de matière plastique ;
- l'interdiction graduelle de la fourniture gratuite des emballages de service d'ici le 1^{er} janvier 2025 ;
- l'élévation graduelle des objectifs minima pour les taux de recyclage des emballages d'ici le 31 décembre 2030 ;
- l'introduction d'un système de consigne national unique sur tous les emballages de boissons servant à la consommation humaine ;
- l'obligation pour les responsables d'emballages non ménagers d'être soumis à un régime de responsabilité élargie des producteurs ;
- l'obligation pour les responsables d'emballages de charger un organisme agréé de toutes les obligations qui leur incombent en ce qui concerne les déchets d'emballages ménagers (sauf pour les emballages réutilisables soumis à un système de reprise) et toutes ou partie de leurs obligations en ce qui concerne les déchets d'emballages non ménagers.

¹ Directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques
 Directive (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets
 Directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets
 Directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages
 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

1.1. Introduction d'un système de consigne pour les emballages de boissons

La Chambre des Métiers s'oppose catégoriquement à l'introduction d'un système de consigne national unique pour les emballages de boissons servant à la consommation humaine mis sur le marché luxembourgeois, comme prévu à l'article 8, paragraphe 4.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers donne à penser que le Luxembourg importe la majeure partie de ses produits consommables. Tout système de consigne ne pourra donc être mis en place que si les pays exportateurs mettent en place la même consigne. Sans quoi, il faudrait rassembler toutes les boissons importées au Luxembourg à un endroit central où elles seront étiquetées avant d'être redistribuées. Un tel système ne semble pas économiquement viable. La Chambre des Métiers estime qu'il est prématuré d'implémenter une telle obligation légale avant la mise en œuvre d'une coopération avec les pays voisins.

La mise en place d'un système de consigne national sur les emballages de boisson nécessiterait en outre des efforts considérables : déploiement de machines de récupération des emballages, logistique, mise en place d'une logistique et de centres de comptage, mise en place d'un système de compensation, développement des capacités de recyclage et d'une filière de réutilisation, etc. En l'absence d'un système fiable ayant fait ses épreuves, la consigne risque de ne pas être économiquement viable au Luxembourg.

La Chambre des Métiers prend note du fait que la consigne sera appliquée aussi bien sur les contenants non-réutilisables que sur les contenants réutilisables. Il est indispensable que la consigne sur les contenants en matériel à usage unique soit plus élevée que celle sur les contenants réutilisables, afin de respecter la hiérarchie des déchets et de favoriser le réemploi vis-à-vis du recyclage et ne pas pénaliser les entreprises et consommateurs favorables à la réutilisation. Une consigne trop basse sur les contenants de boisson réutilisables n'incitera cependant pas les gens à rapporter les contenants vides. Il faudra donc aspirer à la quadrature du cercle.

En général, la Chambre des Métiers s'interroge sur la valeur ajoutée de la consigne. Ainsi le système de consigne constitue une régression pour les consommateurs : ces derniers paieront un prix plus élevé pour leurs boissons, et se verront en plus imposés un système de gestion d'emballage moins pratique. Si aujourd'hui ils peuvent trier leurs emballages confortablement à la maison et s'en débarrasser via le sac bleu, à l'avenir ils devront les rapporter au point de vente ou un point de collecte. De plus, les coûts associés au système seront probablement répercutés sur les consommateurs.

La Chambre des Métiers questionne en outre les modalités d'une telle consigne :

- Est-ce que toutes les entreprises qui vendent des boissons seront obligées de reprendre tous les emballages qui existent sur le marché ?
- Faudra-t-il installer des machines de récupération des emballages dans toutes les entreprises qui vendent des boissons ? Quels sont les coûts d'installation, de maintien et de nettoyage de ces machines, surtout si elles doivent être en mesure de récupérer tous les emballages de boissons possibles, toutes tailles et matières confondues ?
- La plupart des entreprises concernées n'ont pas l'espace de stockage nécessaire pour accueillir le retour de grandes masses de bouteilles, canettes, Tetrapaks, etc. Les commerces dans les centres-villes perdent de l'espace précieux pour stocker les volumes de retours.
- Comment le système va-t-il prendre en compte les asymétries dans la vente et le retour de boissons selon les localités et les tailles des commerces ?
- Comment seront gérés les achats réalisés à l'étranger ? Si une bouteille achetée à l'étranger est reprise par hasard par un commerçant luxembourgeois, est-ce que celui-ci devra assumer les coûts ? Se pose également la question des frontaliers qui font leurs courses au Luxembourg, mais se disposent des emballages chez eux.

La mise en place d'un système de reprise implique par ailleurs l'engagement de ressources supplémentaires pour la reprise manuelle respectivement l'exploitation des machines de reprise (nettoyage, maintenance, etc.) ainsi que pour le transport, les centres de comptage, les services de compensation ainsi que les capacités de recyclage. Le système entraînera donc des coûts très importants pour tous les acteurs de la chaîne. Ceci présente un désavantage énorme pour les PME vis-à-vis des grandes enceintes commerciales qui disposent de plus d'espace de stockage, de personnel qualifié et de liquidités pour leur permettre la mise en place d'un tel système.

La question de l'hygiène se pose également. D'un côté, l'hygiène publique est menacée par le fait que les sacs bleus qui contiennent encore une canette ou une bouteille soient éventrés par des personnes cherchant à récupérer la consigne sur ces emballages, et qu'ils contribuent ainsi au *littering* dans les villes. De l'autre côté, la consigne proposée sera valable pour tous les emballages de boisson, donc également les Tetrapaks de lait et de jus, souvent en vente chez les boulangers par exemple. Le retour de ces emballages pose un problème considérable d'hygiène à cause des processus de pourriture et de fermentation qui se déclenchent relativement rapidement. La Chambre des Métiers s'interroge en outre sur la praticabilité d'une reprise de gobelets de café en carton utilisés et donc mouillés ou contenant encore des restes de café ou de sucre. Les pays voisins qui ont déjà mis en place un système de consigne, l'ont fait exclusivement pour les bouteilles en plastique ou ont introduit des exceptions, notamment pour les Tetrapaks ou les produits laitiers et les jus.

Si le Gouvernement insistait à mettre en place un système de consigne national, la Chambre des Métiers revendiquerait un accompagnement des PME pour sa mise en œuvre – aussi bien en ce qui concerne la proposition de concepts pour la reprise que le subventionnement des coûts engendrés par le système. Le modèle suédois serait alors recommandable en raison du fait qu'il récompense les commerçants qui proposent le retour de bouteilles avec une « *handling fee* » (redevance de traitement) pour chaque contenant repris.

Pour aider les entreprises concernées par les différentes mesures et interdictions mises en place par le paquet législatif « déchets/économie circulaire », la Chambre des Métiers demande que soit publiée et mise en ligne une liste exacte de tous les contenants (de boissons, alimentaires, emballages, etc.) visés par les différentes lois avec les mesures les concernant, ainsi que les alternatives disponibles sur le marché.

Enfin la Chambre des Métiers tient à rappeler le contexte actuel de crise sanitaire accompagnée d'une crise économique. La consigne touchera particulièrement les métiers de l'alimentation et de la vente au détail, deux secteurs durement éprouvés par la crise sanitaire actuelle et qu'il ne faudrait pas soumettre à de plus amples restrictions sinon à aggraver leurs difficultés. Une consigne sera également punitive pour les ménages à faible revenu, qui sont déjà largement impactés par la crise. La Chambre des Métiers ne peut donc en aucun cas soutenir la teneur des dispositions choisies.

*

2. COMMENTAIRES DES ARTICLES

Ad article 2

Le paragraphe 5 de l'article sous avis définit les déchets d'emballages ménagers en se référant à la définition des déchets municipaux ménagers de la loi du 21 mars 2012. La Chambre des Métiers rappelle qu'elle s'oppose à cette définition, beaucoup trop large, des déchets municipaux ménagers. Si l'assimilation des déchets des établissements aux déchets municipaux ménagers peut se justifier dans un souci de rationaliser le système de collecte des déchets municipaux, cette définition doit, de l'avis de la Chambre des Métiers, être strictement cantonnée aux déchets équivalents en volume aux déchets des ménages. En effet, en l'absence de limite claire entre ce qui est et ce qui n'est pas à considérer comme déchets municipaux ménagers, il n'est pas garanti que les atteintes à la liberté fondamentale du commerce et de l'industrie n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire.

Dans son dernier paragraphe, l'article sous objet renvoie à l'article 4 de la loi du 21 mars 2012 pour les définitions entre autres des termes « recyclage de qualité élevée », « réemploi » et « centre de ressources ».

La Chambre des Métiers rappelle qu'elle estime que la notion de recyclage de qualité élevée, telle que définie au paragraphe 31 de l'article 3 du projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets est très vague et dépasse le cadre de la directive (UE) 2018/851.

En ce qui concerne la définition de réemploi proposée par le même projet de loi, la Chambre des Métiers est d'avis que le composant d'un produit ne s'obtient que par le démontage du produit et qu'il s'agit donc d'une opération de préparation à la réutilisation et par conséquent d'un traitement de déchet.

La Chambre des Métiers s'oppose à l'élargissement des compétences des centres de ressources prônée par l'article 3, paragraphe 2 du projet de loi susmentionné. D'une part, il rend plus difficile et plus floue la distinction entre produits et déchets, et d'autre part, il met les gestionnaires des centres de ressources, qui sont des personnes de droit publique, en concurrence directe avec les acteurs privés.

Finalement, elle note que la notion d'emballage de service joue toujours un rôle important dans la loi, que bien sa définition ait été supprimée. Afin de garantir la sécurité juridique du texte, une définition d'emballage de service doit impérativement être ajoutée à l'article sous objet.

Ad article 4

L'article 4 introduit l'interdiction à partir du 1^{er} janvier 2022 d'exposer des fruits et légumes dans un conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique (à l'exception des lots d'au moins 1.5 kg).

La Chambre des Métiers s'oppose à cette interdiction générale :

- Une telle interdiction pourrait amener les commerçants à favoriser les lots de 1.5 kg, menant ainsi à un risque de surconsommation et de gaspillage alimentaire.
- La mesure défavorise également les petites entreprises (stations de service, petits points de vente) qui n'ont pas l'espace pour proposer la vente en vrac de fruits.
- Une interdiction générale de tout produit en plastique n'encourage pas le recours aux produits réutilisables, souvent en plastique (comme l'Ecobox), mais encourage les commerçants à utiliser par exemple du carton qui sera ensuite jeté.

L'article introduit en outre l'interdiction de fournir gratuitement des emballages de service :

- à partir du 1^{er} janvier 2023 pour les sacs,
- à partir du 1^{er} janvier 2024 pour les emballages de service constituant des produits à usage unique,
- à partir du 1^{er} janvier 2025 pour tous les emballages de service.

Les prix des sacs et emballages en service doivent être dissuasifs et affichés séparément et visiblement au point de vente.

Tout d'abord, la Chambre des Métiers tient à insister sur l'introduction d'une définition d'emballage de service dans ce texte, afin de garantir la sécurité juridique de ces mesures. Elle estime en outre que la notion de « prix dissuasif » est beaucoup trop vague. A quel point le coût d'un emballage peut-il être considéré comme « trop haut » et donc dissuasif ?

Ensuite, la Chambre des Métiers déplore que ces mesures ciblent de nouveau des secteurs fortement impactés par la crise : les métiers de l'alimentation, les forains, les fleuristes, etc. Dans beaucoup de cas, il n'y a pas d'alternatives aux emballages de service, qui sont cependant nécessaires pour des raisons d'hygiène et de réduction du gaspillage alimentaire. L'interdiction de la fourniture gratuite de tout emballage de service constitue en outre une charge administrative non négligeable pour les petits commerces, qui doivent à l'avenir comptabiliser, facturer et encaisser une grande quantité de produits supplémentaires.

Qui plus est, cette mesure pénalise le client qui achète des produits frais et artisanaux et devra payer un supplément pour leur emballage par rapport au client qui achète des produits industriels préemballés dans les grands centres commerciaux et n'aura pas de supplément à payer.

La Chambre des Métiers tient à souligner qu'au niveau de l'information en relation avec les nouvelles modalités, il importe non seulement d'informer correctement et en temps utile les producteurs concernés, mais qu'une campagne d'information et de sensibilisation du consommateur doit être menée parallèlement, afin d'éviter que celui-ci ne tient responsable le vendeur du coût dissuasif des sacs en plastique.

Ad article 5

Afin d'augmenter la part d'emballages réemployables mis sur le marché, l'article 5 propose la conclusion d'accords environnementaux qui peuvent inclure, entre autres, le recours à des systèmes de consigne et la définition d'objectifs qualitatifs ou quantitatifs.

Comme expliqué plus haut, la Chambre des Métiers s'oppose à la mise en place d'une consigne sur les emballages de boisson. Elle estime en outre que l'article 5 reste très vague et donne un pouvoir démesuré au ministre d'introduire des mesures incisives à travers des accords environnementaux au lieu de les introduire en suivant la procédure législative.

Ad article 7

La Chambre des Métiers note que l'article 1^{er}, paragraphe 6 de la directive (UE) 2018/852 introduit un nouvel article 6 bis « Règles applicables au calcul visant à évaluer l'atteinte des objectifs » de la

directive modifiée 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil pour la valorisation et le recyclage des emballages et des déchets d'emballages et elle constate que le point 4 sur le calcul du taux de recyclage des déchets d'emballages biodégradables n'est pas transposé dans le projet de loi sous avis. Elle se pose la question de savoir quels sont les motifs de ce choix.

Ad article 8

L'article 8 remplace l'article 7 concernant les systèmes de reprise, de collecte et de valorisation de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et déchets d'emballages. Il prévoit des obligations de reprise et de collecte, mais également de réemploi et de préparation en vue d'une réutilisation ou d'une valorisation, y compris le recyclage, pour les responsables d'emballage. Les responsables d'emballages non ménagers doivent assurer leurs obligations dans le cadre d'un régime de responsabilité élargie du producteur, tel que prévu par la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

La Chambre des Métiers tient à rappeler qu'elle s'oppose à la définition des déchets municipaux ménagers proposée par le projet de loi modifiant la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets. Elle demande qu'une période transitoire soit mise en place pour l'application du régime de responsabilité élargie des producteurs pour les responsables d'emballages non ménagers. Une campagne d'information devra être lancée pour sensibiliser les entreprises concernées et les informer de leurs responsabilités et des options qu'ils ont pour les remplir.

Le paragraphe 4 de l'article sous avis établit un système de consigne national unique pour les emballages de boissons servant à la consommation humaine mis sur le marché luxembourgeois. Ceci comprend tous les emballages de boisson, sans spécification du matériel, ni de la taille. Le montant de la consigne varie en fonction de la nature de l'emballage entre 10 centimes et 1 euro. Le projet de loi reste muet sur les modalités de cette consigne, tout en se référant à un règlement grand-ducal à adopter. En absence de ce règlement grand-ducal, il est impossible pour la Chambre des Métiers d'apprécier la réelle portée de cette mesure.

La Chambre des Métiers s'oppose cependant catégoriquement à l'introduction d'un système de consigne national unique pour les emballages de boissons. Comme expliqué sous le point 1.1. de cet avis, la Chambre des Métiers estime qu'une coordination avec les pays d'importation sera nécessaire avant l'ancrage du système dans une loi. Elle se pose de nombreuses questions sur les modalités de mise en œuvre de cette consigne : coûts, logistique, gestion des retours et des compensations, besoin en personnel, stabilité du système, hygiène, etc. Si le Gouvernement insiste à mettre en place un système de consigne national, la Chambre des Métiers revendique un accompagnement conceptuel et financier des PME pour sa mise en œuvre.

Ad article 9

L'article 9 remplace l'article 8 concernant les systèmes de reprise, de collecte et de valorisation de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et déchets d'emballages. Il stipule que tous les responsables d'emballage au régime des responsabilité élargie des producteurs :

- peuvent charger un organisme agréé de l'exécution de tout ou partie de leurs obligations pour les emballages ménagers réemployables pour lesquels il existe un système de reprise ;
- doivent charger un organisme agréé de l'exécution de toutes leurs obligations pour les autres emballages ménagers ;
- doivent charger un organisme agréé de l'exécution de tout ou partie de leurs obligations pour les emballages non ménagers.

Jusqu'ici, les responsables d'emballages non ménagers organisaient eux-mêmes la collecte de ces emballages. Des systèmes sont donc déjà en place pour leur reprise.

La Chambre des Métiers se félicite que les entreprises concernées ne sont pas obligées à charger un organisme agréé pour la totalité de leurs obligations, mais peuvent continuer à utiliser les systèmes en place. Cependant, les régimes des responsabilités élargies demandent des mesures plus importantes en ce qui concerne le reporting ainsi que la sensibilisation et l'atteinte d'objectifs de recyclage et de réutilisation. De nouveaux systèmes doivent donc être mis en place. La Chambre des Métiers note qu'à l'heure actuelle aucun organisme a été agréé pour endosser les responsabilités qui incombent aux responsables d'emballages non ménagers. Elle propose de prévoir une période transitoire pour permettre aux secteurs concernés de s'organiser et de trouver la solution qui convienne le mieux tout en respectant toutes les dispositions de l'article 19 de la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets.

La Chambre des Métiers note en outre que cette responsabilité supplémentaire entraîne encore des coûts additionnels pour les entreprises.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 12 mars 2021

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

