

Bruxelles, le 29 mai 2018
(OR. en)

**Dossier interinstitutionnel:
2018/0172 (COD)**

9465/18
ADD 7

ENV 357
MI 402
IND 149
CONSOM 158
COMPET 371
MARE 6
RECH 231
SAN 166
ENT 100
ECOFIN 504
CODEC 874

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour le secrétaire général de la Commission européenne,
Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, directeur

Date de réception: 28 mai 2018

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil
de l'Union européenne

N° doc. Cion: SWD(2018) 257 final

Objet: DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION
Consultation des parties prenantes - Rapport de synthèse
accompagnant le document:
Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET
DU CONSEIL relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de
certains produits en plastique

Les délégations trouveront ci-joint le document SWD(2018) 257 final.

p.j.: SWD(2018) 257 final



Bruxelles, le 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

Consultation des parties prenantes - Rapport de synthèse

accompagnant le document:

**Proposition de DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL relative
à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

Rapport de synthèse du travail de consultation en vue de la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réduction de l'incidence sur l'environnement de certains produits en plastique

1. Introduction

Les activités de consultation décrites ci-dessous reflètent les opinions, les préoccupations et les idées de différentes parties prenantes sur les meilleurs moyens de réduire la quantité de déchets marins, en particulier ceux provenant des plastiques à usage unique et des engins de pêche abandonnés, perdus ou rejetés (ALDFG). Les résultats ont contribué à l'analyse d'impact sur les plastiques à usage unique et les engins de pêche ainsi qu'à la stratégie sur les matières plastiques¹ de la Commission.

2. Procédure de consultation et inclusion d'autres sources d'information

La procédure de consultation comprenait:

- deux ateliers organisés les 16 juin et 14 septembre 2017 par les parties prenantes au sujet des plastiques à usage unique;
- une consultation ouverte/un retour d'information sur l'analyse d'impact initiale;
- des entretiens/une consultation ad hoc avec les parties prenantes;
- l'Eurobaromètre spécial 468 (CE, 2017)² et l'Eurobaromètre Flash 388 (CE, 2014)³;
- la consultation publique en ligne sur «La réduction des déchets marins: actions concernant les produits à usage unique en plastique et les engins de pêche» du 15 décembre 2017 au 12 février 2018;
- la conférence des parties prenantes intitulée «Réinventer les plastiques»⁴ organisée le 26 septembre 2017 et comprenant une session spécifique sur les déchets marins et les plastiques à usage unique;
- la conférence 2018 de la plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire du 20 février qui comportait une session sur les déchets marins.

3. Récapitulatif des résultats de la consultation des parties prenantes

3.1 Ateliers et conférences des parties prenantes

Les participants aux ateliers organisés par les parties prenantes au sujet des plastiques à usage unique ont généralement convenu que, pour être qualifiés de «plastiques à usage unique», les

¹ Une stratégie européenne sur les matières plastiques dans une économie circulaire; COM(2018) 28 final du 18.1.2018. <http://eurlex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

²

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/general/doChangeLocale/locale/fr/curEvent/Survey.getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156/>

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_en

articles devaient remplir les critères suivants (à quelques exceptions près): être répandu dans le milieu marin; avoir une brève phase d'utilisation; être majoritairement consommés en dehors du domicile; et pouvoir être remplacés par des produits réutilisables ou autres qu'en plastique.

Les causes sous-jacentes au rejet de plastiques à usage unique ont été recensées et comprennent notamment les faibles taux de réutilisation et de recyclage, la conception des produits, les matériaux et le comportement des consommateurs. Une autre cause sous-jacente pourrait être le manque de mesures réglementaires.

Des mesures réglementaires et volontaires ont été abordées, y compris: des incitations (financières et comportementales) pour les producteurs et consommateurs; une meilleure collecte des déchets plastiques; des normes, interdictions et obligations mises en place en matière de conception de produits et de déclaration des déchets. Les personnes interrogées se sont montrées favorables à un objectif de prévention des déchets à l'échelle de l'Union européenne et à une coopération entre les parties prenantes en vue de l'adoption d'une approche intégrée concernant les plastiques à usage unique. D'autres mesures envisagées comprenaient la modification de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (ci-après la «directive-cadre sur les déchets»), ainsi que la promotion du respect de la hiérarchie des déchets, des marchés publics écologiques et des accords volontaires.

Des discussions concernant les mesures de limitation ont souligné:

- qu'il n'existe que peu d'éléments attestant de campagnes de sensibilisation efficaces et que celles-ci, en tant que mesure autonome, ne sont pas suffisantes;
- que les interdictions peuvent s'avérer efficaces pour imposer de revoir la conception d'articles spécifiques de faible valeur mais que, si elles sont prévues à l'échelle nationale, elles peuvent interférer avec le marché unique;
- que le calendrier de mise en œuvre doit permettre de veiller à ce que les matériaux de substitution satisfassent aux normes et à ce que les consommateurs soient préparés;
- que les taxes constituent une mesure de prévention efficace pour influencer le comportement des consommateurs tout en dégagant des recettes. Les représentants de l'industrie ont souligné qu'il convient d'adopter une approche législative pour garantir des conditions de concurrence équitables;
- que la fixation d'objectifs de réduction pour des articles spécifiques est généralement considérée comme une mesure appropriée;
- qu'une des options de substitution consisterait à vérifier qu'aucun plastique à usage unique n'est distribué gratuitement au point de vente.

3.2 Retour d'information sur l'analyse d'impact initiale

Les 28 contributions ont fait état d'un soutien appuyé pour une intervention à l'échelle de l'Union, les détaillants et les producteurs ayant exprimé leur préférence pour des approches volontaires plutôt que des mesures réglementaires. Le secteur privé a souligné l'importance de la viabilité économique du recyclage, le faible taux d'exécution des règles existantes et les

lacunes réglementaires. Certaines parties prenantes ont mis l'accent sur la nécessité d'adopter une approche circulaire ou fondée sur le cycle de vie à l'appui de la prévention et ont sollicité la mise en place d'incitations en matière d'innovation et la suppression des obstacles réglementaires nationaux.

La diversité des **plastiques à usage unique** suppose l'adoption d'approches différenciées selon que le déchet plastique marin provient d'articles 1) pouvant être recyclés ou 2) pour lesquels il existe des produits de remplacement durables. En ce qui concerne les articles déjà retenus, les régimes de responsabilité élargie des producteurs ont fait l'objet d'un vif intérêt. Plusieurs parties prenantes ont fait référence au succès des systèmes de consigne (notamment pour les bouteilles). Certaines ont toutefois mis en garde contre les incidences économiques négatives et potentiellement disproportionnées de ces systèmes pour les détaillants. Parmi les facteurs essentiels à la réussite de tels dispositifs figuraient l'efficacité des systèmes existants en matière de gestion des déchets, le comportement des consommateurs, les infrastructures locales, le potentiel de réutilisation de l'article et l'application des règles. En ce qui concerne les articles susceptibles d'être remplacés par des produits plus durables, les détaillants ont fait valoir que cette option serait plus efficace si elle était mise en œuvre au niveau des consommateurs au moyen d'incitations positives et de mesures de sensibilisation. Il a été recommandé d'user de prudence dans l'utilisation des plastiques biodégradables: plusieurs parties prenantes ont demandé une plus grande clarté dans les informations et l'étiquetage destinés aux consommateurs. Les représentants des entreprises ont souligné que toute restriction devait tenir compte des exigences et charges administratives du marché unique.

Pour ce qui est des **engins de pêche**, les observations étaient articulées autour de trois grands domaines: 1) le scénario de référence et ses hypothèses; 2) les options envisagées; et 3) les questionnaires d'entretien.

Grâce au retour d'informations et aux sources de renseignement supplémentaires, le taux de pertes pour les engins de pêche et d'aquaculture en plastique dans les mers européennes dans le scénario de référence a été ramené de 30 à 15 %. La ventilation (en pourcentage massique) des déchets plastiques entre l'aquaculture et la pêche a également été réexaminée. Initialement, la répartition (basée sur des données norvégiennes) s'établissait ainsi: 77 % des déchets plastiques provenaient de l'aquaculture et 23 % de la pêche. Toutefois, afin de refléter plus précisément les captures et la production aquacole dans l'EU-28, la ventilation a été modifiée comme suit: 60 % pour l'aquaculture et 40 % pour la pêche. Grâce au retour d'information, l'hypothèse de la mise en œuvre intégrale de la version révisée de la directive sur les installations de réception portuaires, du règlement relatif au contrôle de la pêche et de la directive-cadre sur les déchets a été intégrée au scénario de référence.

Les quatre options envisagées et évaluées étaient les suivantes: 1) la responsabilité élargie des producteurs sans système de consigne; 2) la responsabilité élargie des producteurs et un système de consigne; 3) la fixation d'objectifs (objectif de recyclage); et 4) de nouveaux matériaux et la conception de produits. Le retour d'information a mis en valeur l'importance de la quantification des incidences, incluse dans toute la mesure du possible.

3.3 Entretien/consultation ad hoc

Plus de trente entretiens ont permis d'étudier le problème et de réaliser des analyses d'impact concernant les **plastiques à usage unique**. Ils visaient à concevoir et à tester d'éventuelles mesures d'intervention ainsi qu'à analyser leur faisabilité technique et leurs effets probables. Des données spécifiques sur les performances, les coûts, ainsi que la façon dont ceux-ci peuvent évoluer à la suite d'éventuelles mesures d'intervention ont été rassemblées.

Dans l'ensemble des groupes, des parties prenantes ont souligné l'importance de la disponibilité et de la fonctionnalité des produits de remplacement à usage unique autres qu'en plastique ou des produits de remplacement à usage multiple, ainsi que les éventuels coûts que les fabricants devront supporter pour changer de matériaux. La consultation des opérateurs de systèmes de remplissage à usage multiple et des compagnies des eaux a permis de mieux comprendre l'opération et les enjeux.

En ce qui concerne les **engins de pêche**, 16 entretiens directs et 15 entretiens par courrier électronique ou par téléphone ont permis de rassembler des informations aux fins de la description, de la quantification et de l'évaluation des quatre options envisagées.

Les parties prenantes ont convenu qu'il était nécessaire de réduire les déchets plastiques marins issus de la pêche et de l'aquaculture et qu'une action politique était nécessaire, notamment à l'échelle de l'Union européenne. La majorité a considéré que les quatre options proposées constituaient le bon choix, tout en soulignant l'enjeu que représentent la mise en œuvre, l'exécution et le contrôle des politiques et des mesures au niveau de l'Union.

La responsabilité élargie des producteurs, assortie ou non d'un système de consigne, a été considérée comme la meilleure option envisagée en ce qu'elle peut couvrir les coûts résultant du tri, du démontage et du transport et financer les opérations de récupération. Un système de consigne créerait une incitation financière encourageant les pêcheurs à rapporter aux ports les engins hors d'usage. Certaines parties prenantes se sont inquiétées du fait qu'un tel régime punirait les pêcheurs dont les engins sont perdus et non récupérables et les inciterait à repêcher les engins intacts de tiers. Des exemples de réussite en Islande, en Norvège et au Danemark ont été mentionnés à plusieurs reprises. Les objectifs de recyclage ont été perçus comme efficaces en ce qu'ils visent à réaffecter vers des installations de recyclage les engins hors d'usage destinés à être mis en décharge ou incinérés. Il convient de renforcer la commercialisation des matériaux recyclés à partir d'engins de pêche et d'aquaculture et de recourir au financement public ou par des régimes de responsabilité élargie des producteurs pour donner une position concurrentielle aux matériaux recyclés de l'industrie de l'emballage. Les plastiques biodégradables ont été jugés trop onéreux et trop peu disponibles, en particulier ceux qui sont biodégradables dans l'eau salée et à de grandes profondeurs. Par ailleurs, certaines parties prenantes ont souligné que les matériaux biodégradables pourraient encourager les pêcheurs à rejeter les engins de pêche en plastique dans la mer plutôt que de les rapporter au port.

3.4 Consultations de l'Eurobaromètre

Il ressort des consultations de l'Eurobaromètre de 2014 que les Européens sont favorables⁵ à la fixation d'un objectif de réduction des déchets marins à l'échelle de l'Union. Dans l'Eurobaromètre spécial 468 (CE, 2017)⁶, 33 % des personnes interrogées ont estimé que la pollution marine était le problème environnemental le plus important. 72 % ont déclaré avoir réduit leur utilisation de sacs en plastique à usage unique, 38 % l'ayant diminuée au cours des 12 derniers mois. Entre 89 et 94 % des personnes interrogées ont considéré les mesures suivantes comme importantes:

- les produits conçus pour faciliter le recyclage des matières plastiques;
- les efforts de l'industrie et des détaillants pour réduire le nombre d'emballages plastiques;
- les formations à la réduction des déchets plastiques; et
- la mise à disposition, par les autorités locales, d'installations plus nombreuses et de meilleure qualité pour la collecte des déchets plastiques.

61 % des personnes interrogées ont jugé qu'il était important que les consommateurs payent une taxe supplémentaire sur les produits en plastique à usage unique. Au sein de l'Union, de plus en plus de personnes estiment qu'il convient de prendre des décisions conjointes dans toute l'Union en matière de protection de l'environnement.

3.5 Consultation publique ouverte

La consultation publique en ligne⁷ sur «La réduction des déchets marins: actions concernant les produits à usage unique en plastique et les engins de pêche» (du 15 décembre 2017 au 12 février 2018) a obtenu 1 807 réponses.

Le préjudice causé au bien-être animal, les risques pour la santé humaine et l'incidence sur les services écosystémiques ont été considérés comme les trois principaux problèmes liés aux déchets marins et aux plastiques à usage unique. 95 % des personnes interrogées ont jugé que des mesures concernant les plastiques à usage unique étaient aussi urgentes que nécessaires. La majorité estimait que l'Union européenne devrait apporter son soutien à des instruments obligatoires sur la scène internationale ou de l'Union. Les autorités publiques ne partagent pas cet avis et ont indiqué que certaines mesures devraient être appliquées à l'échelon de l'Union et d'autres au niveau local ou national.

Les arguments plaidant en faveur de la réduction des plastiques à usage unique dans l'environnement ont été vivement appuyés, les bouchons, couvercles et bouteilles de boissons figurant parmi les priorités. Pour ce qui est des mesures, les personnes interrogées se sont montrées favorables au nettoyage des plages, à la «pêche aux déchets» active et à la quantification régulière des déchets marins et de ceux jonchant les plages. Seules l'industrie et

⁵ 26 595 citoyens de l'Union issus des 28 États membres ont été interrogés entre le 3 et le 7 décembre 2013.

⁶ 27 881 citoyens de l'Union issus des 28 États membres ont été interrogés entre le 23 septembre et le 2 octobre 2017.

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf

les associations professionnelles ne se sont pas prononcées en faveur de la «pêche aux déchets» active.

De nombreuses personnes interrogées ont déclaré avoir réduit leur consommation personnelle de sacs de course légers en plastique, de bouteilles de boissons, de bouchons et de couvercles. C'est la consommation de paquets de chips et d'emballages de sucreries qui a le moins évolué. Selon l'immense majorité des personnes interrogées, ces réductions s'expliquent par la sensibilisation croissante aux effets des plastiques à usage unique sur l'environnement. Toutes paraissent très enclines à réduire leur utilisation de bouteilles en plastique; plus de la moitié d'entre elles ont souligné l'avoir déjà fait. 77 % des personnes interrogées seraient prêtes à payer un léger supplément dans le cadre d'un système de consigne pour les bouteilles en plastique. Les politiques visant à supprimer progressivement la vaisselle en plastique non réutilisable au profit de produits de remplacement biodégradables ou réutilisables, y compris celles comprenant une légère hausse des prix, ont été largement soutenues (93 %). Les représentants de l'industrie et des associations professionnelles ne sont pas tous prêts à payer, tout en étant favorables à la suppression progressive des plastiques à usage unique.

Les règles imposant aux cigarettiers de contribuer financièrement aux coûts du nettoyage des filtres de mégots de cigarette ont bénéficié d'un important soutien (91 %). L'industrie et les associations professionnelles se sont montrées relativement plus réticentes. Une suggestion similaire pour les producteurs d'articles d'hygiène a reçu l'approbation de 79 % des personnes interrogées.

Les systèmes de consigne ont été considérés comme la solution la plus adéquate (47 %) pour ce qui est des bouteilles de boissons, suivis par les objectifs de réduction de leur utilisation (33 %). Les personnes interrogées ont souligné les taux de retour élevés (environ 90 %) des systèmes de consigne et la grande qualité des matières premières résultantes pour l'industrie, mais les détaillants ont mis en lumière les éventuelles incidences économiques et opérationnelles, notamment pour les magasins les plus petits, et ont sollicité la mise en œuvre de systèmes adaptés au niveau national.

Les exigences minimales en matière de conception ont reçu un moindre soutien (20 %) et n'ont pas été appuyées par les représentants des entreprises. En ce qui concerne les plastiques à usage unique susceptibles d'être remplacés par des produits de substitution plus durables, tels que les cotons-tiges et les couverts, les personnes interrogées se sont prononcées en faveur d'une action législative et d'objectifs de réduction de leur utilisation. Des mesures législatives similaires ont été jugées adéquates, même pour des articles pour lesquels il n'existait pas de solution de remplacement évidente, tels que les filtres de mégots de cigarettes et les serviettes hygiéniques. S'agissant des articles qualifiés de «plastiques à usage unique», les régimes de responsabilité élargie des producteurs ont également été jugés appropriés.

340 personnes ont répondu à la partie de la consultation publique en ligne consacrée à la pêche. 95 % d'entre elles ont convenu qu'il est nécessaire et urgent d'adopter des mesures visant à réduire la quantité de déchets marins. Pour ce qui est des engins de pêche en particulier, 79 % des personnes interrogées pensent qu'il est nécessaire et urgent d'agir. Selon

100 % des organisations de gestion des pêches (et 53 % des personnes interrogées en général), les incidences des déchets marins sur la pêche et l'aquaculture sont assez, voire très importantes. 84 % des personnes interrogées considèrent comme importants, voire très importants, les coûts découlant du nettoyage des déchets.

80 % estiment que les pêcheurs, dans la mesure où ils sont les utilisateurs directs des engins, sont des acteurs très importants du changement. Le rôle de l'Union européenne, des États membres, des autorités locales et régionales ainsi que des organisations de gestion des pêches a également été considéré comme important. Il est surprenant de noter que le secteur privé est perçu comme moins important, et ce malgré le rôle qu'il est susceptible de jouer dans les régimes de responsabilité élargie des producteurs.

Une majorité a déclaré que «certains» engins étaient perdus (de 28 % pour les sennes à 54 % pour les filets maillants) ou rejetés (de 22 % pour les sennes à 43 % pour les lignes et cordonnets).

Les quatre mesures privilégiées sont les suivantes: 1) incitations visant à rapporter à terre les déchets repêchés et les engins hors d'usage (88 %), 2) meilleures installations de collecte et de tri sur les navires et aux ports (70 %), 3) incitations à adopter des mesures de récupération/financement de ces mesures (68 %), et 4) meilleure application des règles existantes (67 %).

Dans les commentaires indiqués dans les champs libres, les parties prenantes ont également proposé l'adoption de régimes de responsabilité élargie des producteurs, demandé l'application de sanctions plus sévères en cas de pollution, expliqué le risque et l'inefficacité des mesures de récupération, souligné l'importance de la formation des pêcheurs, demandé à ce que les engins soient marqués, insisté sur le fait que les coûts importants découlant des installations portuaires entraînent une hausse des rejets d'engins à la mer et exigé de disposer d'installations portuaires adaptées.

S'agissant de la question de savoir quelles mesures ciblées supplémentaires inciteraient les pêcheurs à rapporter les engins à terre, les personnes interrogées ont privilégié (59 %) les systèmes de consigne imposés aux pêcheurs ou (53 %) les régimes de responsabilité élargie des producteurs, y compris une taxe sur les engins. Certaines personnes ont déclaré craindre que les systèmes de consigne sanctionnent les pêcheurs qui ne sont pas en mesure de récupérer les consignes des engins perdus involontairement ou non récupérables.

3.6 Conférences

Lors d'une conférence intitulée «Réinventer les plastiques» (Bruxelles, le 26 septembre 2017), les parties prenantes ont suggéré qu'afin de poursuivre l'objectif de réduction de 50 % des déchets marins voté par le Parlement européen, une ambitieuse stratégie à l'échelle de l'Union soit élaborée, qui comprenne des mesures stratégiques spécifiques concernant différents plastiques à usage unique.

Des objectifs de réduction contraignants en matière de consommation associés à des délais réalisables ont été suggérés. Les incitations aux consommateurs, les systèmes de consigne et

les infrastructures de recyclage ont été qualifiées de mesures potentiellement appropriées. Outre le fait de cibler les articles, il convient également de se pencher sur la question des sources et des voies de transfert des déchets marins. Les parties prenantes ont lié les faibles résultats des initiatives de sensibilisation du public à l'insuffisance des ressources octroyées aux campagnes. Les marchés publics écologiques ont été considérés comme un bon moyen d'accroître la demande de solutions de remplacement pour les plastiques à usage unique.

La conférence 2018 de la plateforme des acteurs européens de l'économie circulaire⁸ (20 et 21 février 2018) a permis de fournir un aperçu supplémentaire des mesures concernant les plastiques dans le milieu marin.

3.7 Conclusions

Des mesures distinctes ont été jugées appropriées pour différents articles en plastique à usage unique. Différentes mesures ont été abordées en fonction de la législation en vigueur et de la disponibilité des solutions de remplacement durables. Les mesures de responsabilité élargie des producteurs ont dans l'ensemble reçu un accueil favorable. Les représentants de l'industrie et des entreprises ont souligné les coûts implicites associés à certaines mesures ainsi que l'importance de la compréhension de ces dernières avant toute action. Des approches législatives ont également été privilégiées. Les objectifs de réduction se sont avérés populaires, ainsi que les avertissements concernant les conditions de mise en œuvre (comme les objectifs limités dans le temps).

Des mesures et politiques supplémentaires ont été jugées nécessaires pour poursuivre les objectifs généraux de l'Union. Les parties prenantes se sont déclarées disposées à payer pour substituer des produits de remplacement plus durables aux plastiques à usage unique ou à verser des redevances au titre de sanctions découlant de l'utilisation de plastiques à usage unique. Les campagnes de sensibilisation ont été considérées plutôt comme des mesures complémentaires à d'autres mesures réglementaires et volontaires.

Pour ce qui est des engins de pêche, les parties prenantes ont précisé qu'il était nécessaire et urgent d'agir. Outre l'amélioration des installations de réception portuaire, les options envisagées en matière de responsabilité élargie des producteurs et de système de consignes ont été privilégiées. Combinée à un système de consigne, la responsabilité élargie des producteurs a été considérée comme ayant une incidence positive sur la relation coûts-bénéfices et contribuant à la poursuite de l'objectif de la stratégie sur les matières plastiques consistant à réduire la quantité de déchets plastiques dans les mers européennes.

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf