



Bruxelles, le 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages
pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

1.1. Contexte général

Les mêmes propriétés qui ont fait le succès commercial des sacs en plastique à poignées — légèreté et résistance à la dégradation — ont également contribué à leur prolifération. On estime qu'en 2010, chaque citoyen de l'Union a utilisé 198 sacs en plastique à poignées, dont environ 90 %, selon les estimations, étaient des sacs légers, moins souvent réutilisés que les sacs plus épais et plus susceptibles de se transformer en déchets sauvages. Dans un scénario de statu quo, la consommation de sacs en plastique devrait encore augmenter à l'avenir.

Selon certaines estimations, en 2010, dans l'UE, plus de 8 milliards de sacs en plastique à poignées ont été jetés dans la nature. Ils échappent aux flux d'élimination des déchets et s'accumulent dans notre environnement, notamment sous la forme de déchets marins, de plus en plus reconnus comme un défi mondial majeur. Des documents probants attestent également une forte accumulation de débris dans les mers européennes. La présence des déchets de sacs en plastique dans les écosystèmes aquatiques ne concerne pas seulement les pays côtiers étant donné que des quantités considérables provenant des terres atteignent la mer après avoir emprunté les rivières. Une fois mis au rebut, les sacs en plastique à poignées peuvent avoir une durée de vie de plusieurs siècles, le plus souvent sous forme fragmentée. Du point de vue de l'utilisation efficace des ressources, la consommation très élevée, et encore en augmentation, de ces sacs n'est pas satisfaisante.

Dans l'UE, les sacs en plastique à poignées sont considérés comme des emballages aux termes de la directive relative aux emballages et aux déchets d'emballages (directive 94/62/CE). Toutefois, il n'existe aucune législation ou politique de l'UE portant spécifiquement sur les sacs en plastique à poignées. Certains États membres ont déjà, avec des résultats variables, mis au point des politiques visant à en réduire l'utilisation, par exemple en introduisant des mesures tarifaires, en passant des accords avec le secteur du commerce de détail ou en menant des campagnes de sensibilisation. Après les tentatives de certains États membres d'interdire les sacs en plastique à poignées, le Conseil «Environnement» du 14 mars 2011 a examiné cette question et a invité la Commission à étudier d'éventuelles actions à l'échelle de l'UE pour s'attaquer à l'utilisation de sacs en plastique.

1.2. Motivation et objectifs de la proposition

Cette proposition relative aux sacs en plastique à poignées a pour objectif général de limiter les effets négatifs sur l'environnement, notamment en termes de déchets sauvages, de favoriser la prévention des déchets et une utilisation plus efficace des ressources, tout en limitant les conséquences socioéconomiques néfastes. Concrètement, la proposition vise à réduire dans l'Union européenne la consommation des sacs en plastique à poignées d'une épaisseur inférieure à 50 microns (0,05 millimètre).

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

2.1. Consultation et expertise

2.1.1. Études

Une étude a été menée en 2011 sur les modes de production et de consommation des sacs en plastique à poignées, leurs effets et les conséquences des différentes options politiques envisagées pour réduire leur utilisation.¹ Une autre étude destinée à évaluer de manière plus détaillée les incidences socioéconomiques des différentes options politiques est venue la compléter en 2012.²

2.1.2. Consultation interne

Un groupe de pilotage interservices composé de représentants des directions générales ENV, ENTR, SG, SJ, et SANCO a été créé en juin 2011. Ce groupe de pilotage a suivi la préparation de l'analyse d'impact.

2.1.3. Consultation externe

Une consultation publique s'est déroulée du 17 mai au 9 août 2011, conformément aux normes minimales en matière de consultation.

15 538 réponses ont été reçues, montrant le vif intérêt manifesté par l'opinion publique à l'égard de la consommation non-durable de sacs en plastique à poignées et les fortes attentes vis-à-vis d'une action de l'Union européenne dans ce domaine.

2.2. Analyse d'impact

Une analyse d'impact et une synthèse sont publiées avec la présente proposition. L'analyse d'impact évalue les principales incidences environnementales, sociales et économiques des différentes options stratégiques envisageables pour réduire la consommation des sacs en plastique à poignées. Des objectifs plus ou moins ambitieux sont évalués et comparés à un «scénario de référence» afin de déterminer les instruments les mieux adaptés pour minimiser les coûts tout en optimisant les avantages.

Le comité des analyses d'impact de la Commission a rendu un avis favorable concernant l'analyse d'impact, le 15 mars 2013, et formulé un certain nombre de recommandations afin d'affiner le rapport. Commentant l'option d'établir un objectif commun, à l'échelle de l'Union européenne, de réduire la consommation des sacs en plastique, le comité a demandé d'évaluer dans quelle mesure le problème des déchets sauvages dus aux sacs en plastique pourrait être réglé par une action au niveau des États membres.

Un examen approfondi des possibilités d'action disponibles a abouti à la conclusion qu'il serait difficile de concevoir et de mettre en œuvre un objectif de réduction à l'échelle de l'Union s'appliquant à tous les États membres. Plutôt que d'établir un objectif commun pour l'UE, il est donc préférable d'introduire dans la

¹ BioIntelligence service, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report. (Analyse d'impact des différentes options pour réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées à usage unique; Rapport final.)

² Eunomia, 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report. (Assistance à la Commission pour compléter une évaluation des coûts et bénéfices socioéconomiques des options visant à réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées à usage unique dans l'Union européenne; Rapport final.)

directive 94/62/CE l'obligation pour tous les États membres de réduire la consommation des sacs en plastique légers à poignées, tout en leur permettant de fixer leurs propres objectifs nationaux en matière de réduction et de choisir les mesures appropriées pour atteindre ces objectifs. Il pourrait toutefois être envisagé ultérieurement de fixer un objectif de réduction à l'échelle de l'UE.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

3.1. Résumé des mesures proposées

La proposition modifie l'article 4 (Prévention), de la directive 94/62/CE en exigeant des États membres qu'ils prennent des mesures destinées à réduire la consommation des sacs en plastique légers à poignées. Elle dispose que ces mesures peuvent comprendre l'utilisation d'instruments économiques ainsi que des restrictions de commercialisation en dérogation de l'article 18 de la directive. Cette dernière disposition élargit donc l'éventail des instruments dont disposent les États membres pour s'attaquer à la consommation non durable de sacs en plastique.

Aux fins de la présente directive, une définition de «sacs en plastique légers à poignées» est introduite à l'article 3 (Définitions).

3.2. Base juridique et droit d'agir

La présente proposition s'appuie sur la même base juridique que la directive 94/62/CE (article 100 A, devenu article 114 du TFUE).

Le droit de l'UE à agir découle du fait que la forte consommation de sacs en plastique à poignées constitue à la fois un défi commun et transfrontalier, et une initiative à l'échelle de l'Union européenne est nécessaire pour résoudre ce problème de manière plus cohérente et efficace. À l'heure actuelle, les mesures prises par les différents États membres manquent de cohérence quant aux objectifs poursuivis. En outre, les mesures unilatérales entraînant des restrictions de commercialisation soulèvent des questions quant à leur compatibilité avec la directive 94/62/CE dans sa forme actuelle. Dans le même temps, les expériences positives réalisées dans un certain nombre d'États membres montrent qu'il est effectivement possible de réduire considérablement la consommation de sacs en plastique.

L'action de l'UE visant à réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées est parfaitement conforme aux objectifs de la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, notamment celui de prévenir et de réduire l'incidence des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement.

Compte tenu de sa nature spécifique et de son contexte, la présente proposition est présentée comme une initiative indépendante, en amont de la révision plus générale de la politique de l'UE en matière de déchets que présentera la Commission au printemps 2014.

3.3. Principes de subsidiarité et de proportionnalité

La présente proposition est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité de l'Union européenne. Elle se limite à modifier la directive 94/62/CE en fournissant un cadre établissant des objectifs communs, tout en laissant aux États membres la liberté de décider des modalités de mise en œuvre.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La proposition n'aura pas d'incidence sur le budget de l'Union européenne et n'est donc pas accompagnée de la fiche financière requise par l'article 31 du règlement financier [règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil].

Proposition de

DIRECTIVE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages pour réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,
vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 114,
vu la proposition de la Commission européenne³,
après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,
vu l'avis du Comité économique et social européen⁴,
après consultation du Comité des régions⁵,
statuant conformément à la procédure législative ordinaire,
considérant ce qui suit:

- (1) La directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil⁶ a été adoptée afin de prévenir ou de réduire les incidences des emballages et des déchets d'emballages sur l'environnement. Bien que les sacs en plastique à poignées constituent des emballages au sens de cette directive, ses dispositions ne contiennent pas de mesures relatives à la consommation de ces sacs.
- (2) La consommation des sacs en plastique à poignées entraîne des quantités considérables de déchets sauvages et une utilisation inefficace des ressources et elle devrait encore augmenter si aucune mesure n'est prise. Les déchets sauvages des sacs en plastique à poignées viennent aggraver le problème des déchets marins qui menacent les écosystèmes marins dans le monde entier.
- (3) Les sacs en plastique à poignées d'une épaisseur inférieure à 50 microns, qui représentent la grande majorité du nombre total des sacs en plastique à poignées consommés dans l'Union, sont moins souvent réutilisés que les sacs en plastique plus épais et sont plus susceptibles de se transformer en déchets sauvages.
- (4) Les niveaux de consommation des sacs en plastique à poignées varient considérablement à travers l'Union en raison des différences dans les habitudes de consommation, la sensibilisation à l'environnement, ainsi que l'efficacité des mesures stratégiques prises par les États membres. Certains États membres ont réussi à réduire de façon significative les niveaux de consommation des sacs en plastique à poignées,

³ JO C du , p. .

⁴ JO C du , p. .

⁵ JO C

⁶ JO L 365 du 31.12.1994, p. 10.

ainsi la consommation moyenne dans les sept États membres les plus performants ne représente que 20 % de la consommation moyenne de l'ensemble de l'UE.

- (5) Afin de promouvoir des diminutions analogues de la consommation moyenne des sacs en plastique légers à poignées, les États membres devraient prendre des mesures visant à réduire la consommation des sacs en plastique à poignées d'une épaisseur inférieure à 50 microns conformément aux objectifs généraux de la politique de l'Union en matière de déchets et de la hiérarchie des déchets de l'Union, comme le prévoit la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives⁷. Ces mesures de réduction devraient tenir compte des niveaux actuels de consommation des sacs en plastique à poignées dans les différents États membres, les taux de consommation plus élevés exigeant des efforts plus ambitieux. Afin d'assurer le suivi des progrès réalisés en matière de réduction de l'utilisation de sacs en plastique légers à poignées, les autorités nationales fourniront des données sur leur utilisation conformément à l'article 17 de la directive 94/62/CE.
- (6) Les mesures que doivent prendre les États membres peuvent comporter le recours à des instruments économiques comme les taxes et redevances, qui se sont révélés particulièrement efficaces pour réduire l'utilisation des sacs en plastique à poignées, ainsi que des restrictions de commercialisation comme des interdictions par dérogation à l'article 18, de la directive 94/62/CE, sous réserve des exigences énoncées aux articles 34 à 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (7) Les mesures visant à réduire la consommation des sacs en plastique à poignées ne doivent pas conduire à une augmentation globale de la production d'emballages.
- (8) Les mesures prévues par la présente directive sont conformes à la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la «Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources»⁸ et devraient contribuer à des actions visant à lutter contre l'abandon de déchets sauvages, menées conformément à la directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre «Stratégie pour le milieu marin»⁹).
- (9) Il convient dès lors de modifier la directive 94/62/CE en conséquence,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

Article premier

La directive 94/62/CE est modifiée comme suit:

- 1) À l'article 3, le paragraphe 2 bis suivant est inséré:

«2 bis. On entend par «sacs en plastique légers à poignées» les sacs en matière plastique au sens de l'article 3, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 10/2011*, d'une épaisseur inférieure à 50 microns et qui sont fournis aux consommateurs dans les points de vente de marchandises ou de produits.

⁷ JO L 312 du 22.11.2008, p. 3.

⁸ COM(2011) 571 final

⁹ JO L 164 du 25.6.2008, p. 19 à 40

—
JO L 12 du 15.1.2011, p. 1.»

2) À l'article 4, le paragraphe 1 bis suivant est ajouté:

«1 bis Les États membres prennent des mesures visant à réduire la consommation de sacs en plastique légers à poignées sur leur territoire, dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente directive.

Ces mesures peuvent comprendre l'établissement d'objectifs nationaux en matière de réduction, des instruments économiques ainsi que des restrictions à la commercialisation par dérogation à l'article 18 de la présente directive.

Les États membres doivent faire rapport quant aux effets de ces mesures sur l'ensemble de la formation des déchets d'emballages lorsqu'ils informent la Commission conformément à l'article 17 de la présente directive.»

Article 2

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard douze mois à compter de son entrée en vigueur. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive.

Article 3

La présente directive entre en vigueur le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Article 4

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président