



Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

Avis sur les métaux lourds dans les emballages

- demandé par la Ministre de la Protection de la Consommation, de la Santé Publique et de l'Environnement, Madame Magda Aelvoet, dans une lettre du 2 juillet 2002,
- préparé par le groupe de travail Normes de Produits,
- approuvé par l'assemblée générale du 15 octobre 2002.
- La langue originale de cet avis est le néerlandais.

1. Situation

- [1] L'avis sur un projet d'AR modifiant l'AR du 25 mars 1999 portant fixation de normes de produits pour les emballages a été demandé dans un délai de 5 semaines, soit pour le 6 août 2002. La représentante de la Ministre, Mme Huygh, a communiqué à la réunion du groupe de travail avoir besoin de l'avis pour la prochaine réunion de la Conférence Interministérielle Environnement, qui aurait lieu début septembre 2002. Le délai pour la remise de l'avis est prolongé jusqu'au 12 septembre.

2. Résumé des remarques du CFDD

- [2] Le projet d'AR devrait reprendre les délais prévus dans les deux décisions européennes. Le projet d'AR devrait préciser que les obligations sont imposées dans le cas où le fabricant met sur le marché de *nouvelles* caisses et palettes en plastique.
- [3] Le CFDD regrette que la directive n'ait pas développé une méthode uniforme pour le contrôle des obligations légales et financières. C'est pourquoi le CFDD demande que l'autorité mette au point les modalités de cette méthode, après concertation avec tous les intéressés.
- [4] Le CFDD estime que, lors de la révision de la directive sur les emballages, il faudra insister pour que la limite pour la concentration totale en métaux lourds dans les caisses et palettes en plastique soit progressivement diminuée. Le CFDD trouve en outre qu'une limite maximale absolue devrait s'appliquer à ces emballages, limite au-dessus de laquelle plus aucun métal lourd n'est toléré.
- [5] Le CFDD demande une prolongation du délai pour l'introduction de la description de la méthode utilisée pour le contrôle du système de réutilisation et de distribution et pour le processus de recyclage. Le ministre de l'environnement devrait définir dans un cahier des charges des critères de contrôle précis pour cette méthode à développer. Le contrôle de la déclaration écrite et le rapport annuel devrait aussi pouvoir être effectué par un réviseur d'entreprise ou dans certains cas par un expert comptable.

3. Le projet d'AR soumis pour avis

- [6] Le projet d'AR modifie l'AR du 25 mars 1999 portant fixation de normes de produits pour les emballages. Il remplace l'art. 3 § 5 de cet AR et met ainsi en exécution l'art. 5 de la décision 1999/177/CE de la Commission du 8 février 1999 établissant les conditions d'une dérogation pour les caisses en plastique et les palettes en plastique eu égard aux niveaux de concentration en métaux lourds fixés par la directive 94/62/CE relative aux



emballages et aux déchets d'emballages. Ce projet d'AR met également en exécution la Décision 2001/171/CE de la Commission du 19 février 2001 établissant les conditions d'une dérogation pour les emballages en verre en ce qui concerne les niveaux de concentration en métaux lourds fixés dans la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

[7] Le dernier attendu de l'AR mentionne que l'urgence est motivée par le fait que l'article 5 de la Décision 1999/177/CE précitée n'a, jusqu'à présent, pas encore été transposé en droit belge; que la sécurité juridique des fabricants concernés est compromise parce que toutes les dispositions de la Décision 1999/177/CE précitée ne sont pas reprises dans l'arrêté royal du 25 mars 1999 portant fixation de normes de produits pour les emballages; que par conséquent, une modification de l'article 3 de l'arrêté royal du 25 mars 1999 s'impose.

[8] Cet arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

3.1 Dispositions relatives aux caisses et palettes en plastique

[9] Les nouveaux § 5, 6, 7, 8 et 9 de l'article 3 complètent les conditions de l'AR du 25 mars 1999 qui doivent être remplies dans le cas où un fabricant met sur le marché des caisses et palettes en plastique dont la somme des niveaux de concentration en plomb, cadmium, mercure et chrome hexavalent dépasse les limites.

[10] Le nouvel art. 3 § 5 prévoit que ce fabricant doit introduire une méthode de contrôle des obligations légales et financières permettant de démontrer qu'il a satisfait aux exigences relatives aux circuits de produits se trouvant dans une chaîne fermée et contrôlée (art. 3 § 2 AR 25/3/1999), au système de recyclage contrôlé (art. 3 § 3 AR 25/3/1999) et à l'identification (art. 3 § 4 AR 25/3/1999).

[11] Cette méthode de contrôle doit également démontrer que les deux exigences suivantes sont remplies. Premièrement, le taux de retour (le pourcentage des pièces récupérables qui ne sont pas mises au rebut une fois utilisées, mais qui sont renvoyées au fabricant ou au centre d'emballage ou de remplissage, ou à un représentant agréé) doit être atteint. Ce taux de retour doit être aussi élevé que possible et en aucun cas inférieur à 90 % tout au long du cycle de vie des caisses en plastique ou des palettes en plastique. Ce système rend compte de toutes les pièces réutilisables mises en circulation ou au rebut.

[12] Deuxièmement, toutes les pièces récupérées qui ne sont plus réutilisables sont soit éliminées selon une procédure expressément approuvée par les autorités compétentes conformément à la législation sur les déchets en vigueur, soit recyclées selon un système de recyclage utilisant des matériaux recyclés à partir de caisses en plastique ou de palettes en plastique provenant du circuit et une quantité de matériaux extérieurs correspondant au strict minimum techniquement réalisable, qui ne doit pas représenter plus de 20 % du poids total.

[13] Le fabricant ou son représentant agréé introduit auprès des Services fédéraux de l'Environnement un document décrivant de manière détaillée cette méthode et indiquant également de quelle manière les nouvelles caisses en plastique ou palettes en plastique sont étiquetées. Ce document doit être introduit au plus tard le premier jour du troisième mois suivant l'entrée en vigueur de la présente disposition (nouvel art. 3 § 6).

[14] Le fabricant ou son représentant agréé rédige chaque année une déclaration écrite attestant la conformité, ainsi qu'un rapport annuel faisant état de la manière dont les exigences du présent arrêté ont été respectées (nouvel art. 3 § 7). La déclaration écrite et le rapport annuel doivent être vérifiés par un vérificateur environnemental agréé en exécution du Règlement (CE) 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS). Si toutes les



dispositions légales ont été respectées, il valide la déclaration écrite et le rapport annuel. Dans le cas contraire, il fait état des lacunes constatées dans son rapport (nouvel art.3 § 8)

- [15] Le fabricant ou son représentant agréé tient la déclaration de conformation écrite et le rapport annuel à la disposition de l'inspection pendant une période minimale de 4 ans (nouvel article 3 § 9).

3.1 Dispositions relatives aux emballages en verre

- [16] Un article *3bis* traitant des emballages en verre est ajouté à l'AR du 25 mars 1999. Les emballages en verre peuvent dépasser la limite de 100 mg/kg lorsqu'ils sont conformes aux deux conditions suivantes.
- [17] Premièrement, aucune quantité de plomb, de cadmium, de mercure ou de chrome hexavalent ne peut être introduite intentionnellement au cours du processus de fabrication. Par introduction intentionnelle il faut entendre l'utilisation intentionnelle dans la formulation d'un emballage ou d'un composant d'emballage lorsque sa présence continue dans l'emballage final ou le composant d'emballage est souhaitée en vue de leur conférer une caractéristique, un aspect ou une qualité spécifiques.
- [18] L'utilisation des matières d'emballage recyclées comme matières premières pour la fabrication de nouvelles matières d'emballage, lorsque certaines parties des matières d'emballage recyclées peuvent contenir des quantités de métaux précités, ne doit pas être considérée comme une introduction intentionnelle. Le matériau d'emballage ne peut dépasser les limites de concentration que du fait de l'adjonction de matières d'emballage recyclées.
- [19] Deuxièmement, le fabricant ou son représentant agréé présente un rapport aux Services fédéraux de l'Environnement lorsque les niveaux moyens de concentration en métaux lourds au cours de douze contrôles mensuels consécutifs effectués par le fabricant ou son représentant agréé sur la production de chaque four à verre individuel, ladite production étant représentative de la production normale et régulière, dépassent la limite de 200 mg/kg. Ce rapport doit au moins contenir les informations suivantes: les valeurs mesurées; une description des méthodes de mesure utilisées; les sources suspectées d'être à l'origine des niveaux de concentration en métaux lourds trop élevés; une description détaillée des mesures prises pour réduire les niveaux de concentration en métaux lourds.
- [20] Lorsque ni le fabricant ni son représentant agréé n'est établi dans l'Espace économique européen, l'obligation de présenter un rapport incombe à celui qui commercialise le produit sur le marché de l'Espace économique européen.

4. Contexte de la mesure

4.1 Réglementation européenne

- [21] L'art. 11¹ de la Directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (dénommée ci-après Directive

1 Article 11 Niveaux de concentration de métaux lourds présents dans les emballages 1. Les États membres s'assurent que la somme des niveaux de concentration en plomb, cadmium, mercure et chrome hexavalent présents dans l'emballage ou dans ses éléments ne dépasse pas:

- 600 ppm en poids deux ans après la date visée à l'article 22 paragraphe 1;
- 250 ppm en poids trois ans après la date visée à l'article 22 paragraphe 1;
- 100 ppm en poids cinq ans après la date visée à l'article 22 paragraphe 1.

2. Les niveaux de concentration visés au paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux emballages composés



emballages) impose des normes pour les concentrations en métaux lourds dans les emballages. Il s'agit du plomb, du cadmium, du mercure et du chrome hexavalent. Cet article laisse la possibilité à la Commission de déterminer dans quelles conditions ces concentrations ne s'appliquent pas aux matériaux et produits recyclés repris dans un système fermé et contrôlé.

- [22] Par la Décision 1999/177/CE du 8 février 1999, la Commission a fixé les conditions d'une dérogation pour les caisses en plastique et les palettes en plastique en ce qui concerne le niveau de concentration en métaux lourds. La décision a une durée de validité de 10 ans. L'art. 11 de la directive et cette Décision ont été transposés en droit belge dans l'AR du 25 mars 1999.
- [23] Par la Décision 2001/171/CE du 19 février 2001, la Commission a fixé les conditions d'une dérogation pour les emballages en verre en ce qui concerne les niveaux de concentration en métaux lourds. L'expérience acquise au cours des premières années d'application de l'article 11 de la directive 94/62/CE a montré qu'il existe un problème spécifique dans le secteur verrier, car le verre recyclé est contaminé par du verre contenant de grandes quantités de plomb (deuxième considération). L'application stricte du niveau de 100 ppm, entré en vigueur le 30 juin 2001, pourrait avoir pour conséquence une réduction de l'utilisation du verre recyclé, pour respecter l'article 11. Cela n'est pas souhaitable sur le plan environnemental (troisième considération). Jusqu'à présent, cette décision n'a pas encore été mise en œuvre dans la législation belge.

4.2 L'AR du 25 mars 1999

- [24] Conformément à la législation européenne, l'AR interdit la mise sur le marché des produits emballés dont l'emballage ou ses éléments contiennent des niveaux de concentration en métaux lourds supérieurs aux niveaux fixés (art. 1). La somme des niveaux de concentration en plomb, en cadmium, en mercure et en chrome hexavalent des caisses en plastique ou des palettes en plastique peut dépasser ces limites si un certain nombre de conditions sont remplies (art. 3 § 1).
- [25] Ces caisses doivent être utilisées dans des circuits de produits se trouvant dans une chaîne fermée et contrôlée. On entend par "circuits de produits se trouvant dans une chaîne fermée et contrôlée", des circuits de produits dans lesquels les produits circulent à l'intérieur d'un système contrôlé de réutilisation et de distribution remplissant des conditions encore à déterminer (voir art. 5) et dans lesquels les matériaux recyclés proviennent uniquement des éléments de cette chaîne, de sorte que l'introduction de matériaux extérieurs correspond au minimum techniquement réalisable, et dont ces éléments ne peuvent être retirés que selon une procédure spéciale, afin d'obtenir un taux de retour optimal (art. 3 § 2).
- [26] Les caisses en plastique ou les palettes en plastique doivent avoir été fabriquées selon un procédé de recyclage contrôlé utilisant des matériaux recyclés uniquement à partir d'autres caisses en plastique ou d'autres palettes en plastique et pour lesquels l'introduction de matériaux extérieurs correspond au strict minimum techniquement réalisable, qui ne doit pas représenter plus de 20 % du poids total (art. 3 § 3). Le plomb, le cadmium, le mercure et le chrome hexavalent ne peuvent être introduits intentionnellement dans le processus de fabrication ou de distribution des caisses ou des palettes.

entièrement de verre cristal tel que défini dans la Directive 69/493/CEE (1).

3. La Commission détermine, conformément à la procédure prévue à l'article 21:

- les conditions dans lesquelles les niveaux de concentration précités ne sont pas applicables aux matériaux recyclés et aux circuits de produits qui se trouvent dans une chaîne fermée et contrôlée;
- les types d'emballages qui ne sont pas soumis à l'exigence visée au paragraphe 1 troisième tiret.



- [27] On entend par "introduction intentionnelle" l'acte consistant à utiliser délibérément ces substances dans la formulation d'un emballage ou d'un élément d'emballage, lorsque leur présence constante dans l'emballage ou dans l'élément d'emballage est souhaitée afin de conférer à ce dernier une caractéristique, une apparence ou une qualité spécifiques. Si des matériaux recyclés dont une partie est susceptible de contenir une certaine quantité de métaux lourds sont utilisés comme matières premières dans la fabrication de nouveaux emballages, cette utilisation n'est pas considérée comme une introduction intentionnelle. La présence fortuite de l'un de ces métaux dans un emballage ou dans un élément d'emballage est tolérée.
- [28] Le dépassement des limites pour la somme des niveaux de concentration en métaux lourds des caisses en plastique ou des palettes en plastique n'est autorisé que s'il résulte de l'ajout de matériaux recyclés (art.3 § 3). Les nouvelles caisses ou palettes en plastique contenant ces substances doivent être identifiées de manière permanente et visible (art. 3 § 4).
- [29] Le Ministre de l'Environnement fixe les conditions que doit remplir le système contrôlé de réutilisation et de distribution, ainsi que la procédure spéciale (voir art. 3, § 2, 2e alinéa), et la façon dont doivent être identifiées les nouvelles caisses ou palettes (art. 3 § 5).
- [30] Les dispositions de l'art. 3 § 5 de l'AR (voir paragraphe précédent), conformément à l'art. 5 de la Décision 1999/177/CE, n'ont pas encore été mises en œuvre. Le présent projet d'AR en tient compte. Il met également en exécution la Décision 2001/171/CE (voir par. [23]).

5. Remarques du CFDD

- [31] Le CFDD déplore que les avis sur les normes de produits soient de plus en plus souvent demandés d'urgence. Le conseil demande aux personnes ou services qui établissent les demandes d'avis de permettre au conseil de formuler des avis bien réfléchis et de ne recourir au court terme qu'à titre exceptionnel.
- [32] Le projet d'AR devrait reprendre les délais prévus dans les deux décisions. La décision relative aux caisses et palettes en plastique a une durée de 10 ans. Elle peut toutefois être prolongée. La décision sur les emballages en verre est d'application jusqu'au 30 juin 2006 inclus, à moins que ce délai ne soit prolongé. Le projet d'AR devrait également introduire ces délais et stipuler que le Ministre ayant l'environnement dans ses attributions pourra prolonger ceux-ci si une prolongation de la réglementation concernée est décidée au niveau européen.
- [33] Le CFDD a appris de la représentante de la Ministre, Mme Huygh, que les autorités ne disposent pas de moyens pour contrôler si les normes de l'AR du 25 mars 1999 sont respectées. Le conseil demande que les moyens soient libérés pour effectuer un contrôle efficace de cet AR.

5.1. Remarques sur les dispositions relatives aux caisses et palettes en plastique

- [34] Le projet d'AR devrait préciser que les obligations sont imposées dans le cas où le fabricant met sur le marché de *nouvelles* caisses et palettes en plastique. Les obligations d'un processus de recyclage contrôlé et d'un système de réutilisation et de distribution contrôlé ne sont valables que s'il s'agit d'en mettre de nouveaux sur le marché ayant une concentration totale en métaux lourds supérieure à 100 mg/kg (limite valable à partir du 30 juin 2001, art. 1^{er} AR du 25 mars 1999).
- [35] Le projet d'AR prévoit que le fabricant de caisses et de palettes est en charge du contrôle des obligations légales et financières (art.3 §5, voir [9]). La directive ne précise pas qui est responsable de l'introduction d'un système d'inventaire et d'enregistrement comportant une méthode pour le contrôle des obligations légales et financières. Le CFDD



regrette que la directive n'ait pas développé sur ce point une méthode uniforme pour tous les états membres.

- [36] Le CFDD attire l'attention sur différents problèmes pratiques. Les fabricants ne disposent pas nécessairement de toutes les informations sur les modalités de l'utilisation de caisses et palettes, telles que les caractéristiques du système retour, le pourcentage de retour et la destination des quantités qui ne viennent plus en ligne de compte pour la réutilisation. La situation pour les caisses diffère fortement de celle des palettes. Pour les caisses, il existe généralement un seul marché national, tandis que les palettes sont dans de nombreux cas gérées en *pools* qui peuvent circuler à travers le monde entier. A cause de cela, le CFDD trouve indispensable que l'autorité mette au point les modalités de la méthode citée ci-dessus, après concertation de tous les intéressés – fabricants, utilisateurs et gérants.
- [37] Le CFDD est partisan de la réutilisation maximale et par suite du recyclage des caisses et des palettes. Pour encore mieux garantir la diminution de la charge sur l'environnement, le conseil trouve indiqué d'adapter les normes de la façon suivante.
- [38] Le CFDD trouve que lors de la révision de la directive emballages, il faudra insister pour que la limite de la concentration totale en métaux lourds pour les nouvelles caisses et palettes en plastique, soit progressivement abaissée. Cette mesure devrait faire en sorte qu'à plus long terme, les métaux lourds en soient complètement éliminés.
- [39] Le CFDD trouve également qu'une limite maximale absolue devrait s'appliquer à ces emballages, limite au-dessus de laquelle plus aucun métal lourd n'est toléré. Etant donné qu'il vaut mieux que ces adaptations soient effectuées au niveau européen, le conseil demande que la Belgique consente des efforts de sorte qu'une réglementation européenne soit convenue.
- [40] Le nouvel article 3 § 6 stipule que le fabricant doit décrire de manière détaillée la méthode qu'il utilise pour le contrôle du système de réutilisation et de distribution et le processus de recyclage. Ce document doit être introduit au plus tard le premier jour du troisième mois suivant l'entrée en vigueur de cette disposition. Au cas où l'obligation serait maintenue, le conseil estime que 2 mois est une période trop courte, et demande s'il ne serait pas possible de prolonger ce délai. Cette prolongation permettrait au ministre qui a l'environnement dans ses attributions de préciser des critères de test pour les systèmes à développer sous forme de cahier des charges. Selon le CFDD, ceci est une exigence essentielle afin d'éviter l'arbitraire.
- [41] Etant donné que la formulation de ce nouvel art.3, § 6, 2e alinéa ne peut être d'application sur la production existante, il doit être complété avec une disposition disant que pour les nouvelles applications, l'attestation de la méthode de contrôle doit être donnée avant la mise sur le marché des nouvelles caisses et palettes.
- [42] Le nouvel art. 3 § 8 stipule que la déclaration écrite et le rapport annuel doivent être vérifiés par un vérificateur environnemental agréé en exécution du Règlement EMAS II. Le Conseil est d'avis qu'il doit également être possible de confier cette tâche à un réviseur d'entreprise ou à un expert comptable pour les petites entreprises pour lesquelles le ministre compétent devrait établir des règles complémentaires.

5.2 Remarques sur les dispositions relatives aux emballages en verre

- [43] Le CFDD trouve indiqué que le nouvel art. 3*bis* § 1 soit complété comme suit: "Les emballages en verre peuvent dépasser la limite de 100 mg/kg prévue par l'article 1^{er}, sans excéder toutefois la limite de 250 mg/kg lorsqu'ils sont conformes à toutes les conditions visées au § 2 et au § 3.



Annexes

Annexe 1. Nombre de membres votants présents et représentés lors de l'assemblée générale du 15 octobre 2002

les 4 président et vice-présidents

T. Rombouts, A. Bodson, A. Panneels, R. Verheyen

4 des 6 représentants d'ONG pour la protection de l'environnement

V. Kochuyt (Birdlife Belgium), R. Moreau (Greenpeace Belgium), T. Snoy (Inter-Environnement Wallonie, IEW), S. Van Hauwermeiren (Bond Beter Leefmilieu, BBL)

4 des 6 représentants d'ONG pour la coopération au développement

B. Bode (Broederlijk Delen), S. Englebienne (Oxfam-Solidarité), G. Fremout (Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling, VODO), H. Verleyen (11.11.11)

les 2 représentants d'ONG de défense des intérêts des consommateurs

C. Rousseau (Centre de Recherche et d'Information des Organisations des Consommateurs, CRIOC), P. Van Cappellen (Onderzoeks- en Informatiecentrum van de Verbruikersorganisaties)

3 des 6 représentants d'organisations des travailleurs (*)

I. Dekelper (Le Syndicat Libéral, CGSLB), B. Melckmans (Fédération Générale du Travail de Belgique, FGTB), A. Wilmart (Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique, CSC)

4 des 6 représentants d'organisations des employeurs

C. Bosch (Federatie Voedingsindustrie, FEVIA), I. Chaput (Fédération des Entreprises de Belgique, FEB), C. Klein (Federatie van de Chemische Industrie van België, Fedichem), P. Vanden Abeels (Unie van Zelfstandige Ondernemers, UNIZO)

les 2 représentants des producteurs d'énergie

H. De Buck (Electrabel), D. Rigaux (Samenwerkende vennootschap voor Productie van Electriciteit, SPE)

4 des 6 représentants du monde scientifique

L. Hens (Vrije Universiteit Brussel, VUB), L. Lavrysen (Universiteit Gent, UG), J.-P. van Ypersele (Université Catholique de Louvain, UCL), H. Verschure (Katholieke Universiteit Leuven, KU Leuven)

Total: 27 des 38 membres ayant droit de vote (*)

(*) Actuellement les organisations des travailleurs doivent encore proposer la candidature de deux de leurs représentants.

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail *normes de produits* s'est réuni le 8 juillet et le 2 septembre 2002 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes qui ont collaboré à la préparation de cet avis

Membres ayant voix délibérative et leurs représentants

L. Lavrysen (UG) – voorzitter van de werkgroep *productnormen*
E. Borgo (BBL), C. Bosch (Fevia), A. De Vlaminck (IEW), B. Fremault (VBO), C. Guiot (CRIOC), E. Quintana (CNCD), G. Scheys (Fedichem, Fechiplast), K. Taschner (Inter-Environnement Bruxelles)

Conseillers scientifiques et experts invités

D. Misonne (FUSL) – vice-présidente du groupe de travail *normes de produits*

Membres n'ayant pas voix délibérative et leurs représentants

C. Huygh (Federale Diensten voor het Leefmilieu)

Secrétariat

S. Hugelier