

Strasbourg, le 16.1.2018
COM(2018) 32 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**concernant la mise en œuvre du paquet «économie circulaire»:
solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux
substances chimiques, aux produits et aux déchets**

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

{SWD(2018) 20 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

concernant la mise en œuvre du paquet «économie circulaire»:

solutions possibles pour les questions à l'interface entre les textes législatifs relatifs aux substances chimiques, aux produits et aux déchets

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

1. INTRODUCTION

En décembre 2015, la Commission européenne a adopté un ambitieux train de mesures sur l'économie circulaire afin d'aider les entreprises et les consommateurs de l'UE à opérer la transition vers une économie plus forte et plus circulaire, dans laquelle les ressources sont utilisées de manière plus durable.

Les mesures proposées visaient à «boucler la boucle» du cycle de vie des produits grâce à un recours accru au recyclage et au réemploi, au profit de l'environnement comme de l'économie. L'objectif est d'exploiter au maximum l'ensemble des matières premières, des produits et des déchets afin d'en tirer le meilleur parti et de favoriser les économies d'énergie et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La présence de certaines substances chimiques peut se révéler problématique pour le recyclage et le réemploi. Certaines substances chimiques peuvent tout simplement constituer des obstacles techniques qui empêchent le recyclage. Même une substance anodine qui, par exemple, dégage une forte odeur, peut dans certains cas empêcher l'utilisation de la matière recyclée¹. D'autres substances chimiques sont dangereuses pour l'espèce humaine ou pour l'environnement. On en recense un nombre croissant, qui font ensuite l'objet de restrictions ou d'interdictions. Toutefois, ces substances peuvent être présentes dans des produits qui ont été vendus avant l'entrée en vigueur des restrictions et qui, pour certains, ont une longue durée de vie, de sorte que des substances chimiques interdites peuvent parfois se retrouver dans les flux de déchets à recycler. La détection ou l'élimination de ces substances peut se révéler coûteuse, ce qui crée des difficultés en particulier pour les petites entreprises de recyclage. Dans la présente communication, tous ces différents types de substances chimiques sont désignés collectivement au moyen de l'expression «substances préoccupantes».

La présente communication et le document des services de la Commission qui l'accompagne sont le fruit des travaux menés transversalement par les experts chargés des différents domaines législatifs. Une vaste consultation des parties prenantes a également été organisée, du 12 avril au 7 juillet 2017, à laquelle ont participé plus d'une centaine d'experts.

La communication examine les quatre principaux problèmes mis en évidence dans l'interaction entre les textes législatifs régissant respectivement les substances chimiques, les

¹ Ce pourrait être le cas, par exemple, de matières valorisées en vue d'obtenir un nouveau matériau destiné à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

produits et les déchets, ainsi que les entraves qu'ils représentent pour l'économie circulaire. Dans ce contexte, nous posons certaines questions clés précises sur la manière dont ces obstacles peuvent être surmontés, et présentons les mesures que la Commission prévoit dès à présent de mettre en œuvre. Dans le document d'accompagnement, les services de la Commission proposent une analyse plus approfondie des problèmes juridiques et techniques qui doivent être examinés et suggèrent des solutions possibles pour y parvenir.

2. QUEL EST L'OBJECTIF ?

Le plan d'action en faveur de l'économie circulaire définissait deux objectifs:

- 1) faciliter le recyclage et augmenter l'utilisation des matières premières secondaires en limitant les contraintes inutiles et en facilitant la circulation transfrontière des matières premières secondaires pour qu'elles puissent être échangées aisément au sein de l'Union; et
- 2) trouver des substituts pour remplacer les substances préoccupantes et, lorsque cela n'est pas possible, réduire la présence de ces substances et améliorer leur traçage.

Ces deux objectifs, dont l'un procède de la politique en matière de déchets et l'autre de celle relative aux substances chimiques, ont souvent été perçus comme étant antagoniques, ce qui a conduit certains à affirmer que le premier domaine d'action s'opposait à la réalisation des objectifs du second.

L'objectif de la présente communication est d'engager un vaste débat au sein de l'Union sur la manière de traiter de façon satisfaisante les principaux éléments recensés à l'interface entre les textes législatifs régissant respectivement les substances chimiques, les produits et les déchets. Il s'agit d'un domaine d'action dans lequel le contexte spécifique – souvent régional, voire local – joue un rôle important, et il est nécessaire que les solutions proposées en tiennent compte.

Nous sommes à la recherche de solutions emportant le soutien massif des parties concernées et qu'il conviendra de mettre en place au niveau approprié. Tous les problèmes ne devront pas nécessairement être résolus au niveau de l'Union s'il apparaît que des solutions nationales ou locales donneraient de meilleurs résultats.

3. QUATRE PROBLÈMES RECENSÉS

Dans le marché ouvert et compétitif de l'Union européenne, les entreprises produisent à partir des matières qu'elles estiment répondre le mieux à leurs besoins. Lorsque des déchets ont été traités en vue d'être réintroduits sur le marché, ces matières valorisées se trouvent en concurrence directe avec les matières premières. Par conséquent, la position concurrentielle d'une matière valorisée, quelle qu'elle soit, sur le marché est la meilleure lorsque cette matière se rapproche le plus possible de la matière première sur le plan des performances et de la qualité. Ce principe autorise un plus large éventail d'utilisations pour la matière valorisée.

Les matières valorisées qui contiennent des substances préoccupantes ne sont parfois pas acceptées parce leur utilisation pourrait simplement ternir l'image du produit renfermant de telles matières. Dans certains cas en outre, la réutilisation de ces matières peut être interdite, notamment pour la fabrication de nouveaux matériaux destinés à entrer en contact avec des denrées alimentaires.

Pour permettre à l'Union de développer au maximum le recyclage et de limiter le plus possible l'utilisation des matières premières, nous avons procédé à un examen approfondi des règles de l'Union applicables à la gestion des déchets, aux substances chimiques et aux produits et avons constaté l'existence de quatre grandes pierres d'achoppement à l'interface entre ces règles.

3.1. Les informations relatives à la présence de substances préoccupantes ne sont pas facilement accessibles à ceux qui se chargent de la gestion des déchets et de leur préparation en vue de la valorisation

Les déchets sont souvent constitués d'articles variés qui ont été fabriqués à des moments différents et qui répondent à différentes normes applicables aux produits. Souvent, les entreprises de gestion des déchets ne disposent pas d'informations sur la composition des articles mis au rebut dont elles s'occupent, soit parce que ces informations n'existent pas, soit, si elles existent, parce qu'elles ne sont pas disponibles au moment où l'article devient un déchet. Par ailleurs, il peut aussi arriver que les matières subissent une contamination accidentelle au cours de leur cycle de vie.

Exemple: l'industrie du papier s'efforce de garantir le recyclage aisé et sans danger de ses produits. Cependant, lorsque les entreprises de transformation utilisent du papier pour fabriquer des produits imprimés, il arrive que des encres et d'autres matières soient ajoutées. Les règles actuellement en vigueur ne permettent pas aux usines de recyclage du papier de disposer d'informations suffisantes sur les substances chimiques qui ont été ajoutées lors de précédentes étapes du cycle de vie. Ces règles limitent le recyclage du papier et font augmenter les coûts du fait des contrôles et des essais supplémentaires nécessaires². Il a récemment été fait état de situations dans lesquelles des résidus d'encre et d'huiles minérales avaient été retrouvés dans des denrées alimentaires à cause de la migration de ces substances à partir des emballages fabriqués en papier ou en carton recyclé³.

En outre, les études effectuées par les États membres dans le domaine des déchets d'équipements électriques et électroniques montrent que les informations requises par la législation de l'Union ne sont que rarement transmises aux installations de traitement des déchets ou simplement mises à leur disposition⁴.

3.1.1. Objectif

Nous devons faire en sorte que tous les acteurs de la chaîne d'approvisionnement disposent d'informations appropriées sur les substances préoccupantes, et qu'en bout de chaîne, ces

² Selon les informations fournies par la CEPI lors de la consultation ciblée.

³ Voir par exemple: <https://chemicalwatch.com/7210/mineral-oils-health-scare-sparks-food-packaging-debate> ou le document de synthèse du BEUC (voir page 5) <https://www.anec.eu/images/Publications/position-papers/Sustainability/ANEC-PT-2017-CEG-017.pdf>

⁴ Source: Informations communiquées par l'agence de protection de l'environnement suédoise et par la France. Études: Goodpoint, Information on Hazardous Substances in Waste, 2016 (en anglais) et Goodpoint, Information Transfer on Hazardous Substances, 2017 (en anglais).

informations soient également mises à la disposition des professionnels de la gestion des déchets. Cela contribuera à la promotion de cycles exclusivement fondés sur des matières non toxiques et améliorera la gestion des risques liés aux substances chimiques lors des réparations et des autres formes de réemploi ainsi que dans les procédés de valorisation des déchets.

3.1.2. Mesures prévues

Parallèlement à la consultation, nous allons améliorer la base d'éléments factuels en lançant une étude de faisabilité, ciblant des secteurs représentatifs, sur le recours à différents systèmes d'information et à différentes techniques et stratégies innovantes en matière de traçabilité qui pourraient faciliter la circulation d'informations pertinentes le long des chaînes d'approvisionnement d'articles et leur communication aux entreprises de recyclage. Cette étude devrait être prête d'ici la fin de 2019. Il est aussi prévu, entre autres, d'élaborer des procédures de travail pour garantir que les articles importés sont exempts de substances dont l'utilisation n'est pas autorisée dans l'Union pour la fabrication d'articles, ainsi que des procédures simplifiées pour limiter l'utilisation de substances CMR⁵ dans les articles de consommation.

Questions:

Quelle serait la valeur ajoutée de la mise en place d'un système d'information obligatoire dans l'Union pour informer les entreprises de gestion et de valorisation des déchets de la présence de substances préoccupantes?

Quelle approche devrions-nous adopter à l'égard des articles importés dans l'Union?

3.2. Les déchets peuvent contenir des substances qui ne sont plus autorisées dans les produits neufs

De nouvelles substances chimiques sont constamment mises sur le marché tandis que d'autres sont interdites lorsque l'on découvre qu'elles font courir un risque. Ce processus continu implique que des produits légalement fabriqués aujourd'hui peuvent contenir une substance qui sera peut-être interdite plus tard. Lorsque le produit deviendra un déchet qui sera ensuite valorisé, la substance interdite sera peut-être encore présente dans la matière valorisée. C'est le problème des substances dites «vestiges».

Exemple: les exemples de problèmes posés par les «substances vestiges» sont légion. Notamment, certains retardateurs de flamme bromés qui sont persistants, bioaccumulables et toxiques auraient été retrouvés dans des produits en plastique recyclé, dont des jouets et des ustensiles de cuisine⁶. Par ailleurs, l'utilisation de certaines substances qui étaient initialement ajoutées au PVC pour l'assouplir est désormais réglementée, ce qui signifie que le PVC recyclé contenant de telles substances en quantités supérieures à certains seuils ne devrait pas être utilisé ni commercialisé dans l'Union européenne.

⁵ Substances cancérogènes, mutagènes ou toxiques pour la reproduction.

⁶ Voir les références à plusieurs études figurant dans les contributions du BEE et du BEUC. Voir par exemple la page 4 de <http://eeb.org/publications/81/circular-economy/33789/pops-in-the-circular-economy.pdf>

3.2.1. *Objectif*

Nous devons faciliter le recyclage et encourager l'utilisation de matières premières secondaires en promouvant des cycles entièrement fondés sur des matières non toxiques. Nous devons en outre nous préoccuper davantage des conséquences pour le recyclage et le réemploi des éventuelles restrictions frappant les substances chimiques ainsi que des dérogations à ces restrictions.

3.2.2. *Mesures prévues*

La question des substances vestiges va demeurer un obstacle à l'économie circulaire, et nous devons dès lors prendre des dispositions pour élaborer un processus décisionnel spécifique afin de faciliter la prise de décisions concernant la recyclabilité des déchets qui contiennent des substances préoccupantes. Ce processus devra tenir compte du rapport coûts/bénéfices global du recyclage d'une matière par rapport à son élimination (y compris par incinération avec valorisation énergétique). Nous prévoyons d'achever ces travaux d'ici la mi-2019.

Il nous semble également nécessaire d'établir des orientations pour faire en sorte que la question des substances préoccupantes contenues dans les matières valorisées soit mieux prise en considération dès les premiers stades d'élaboration des propositions visant à gérer le risque lié aux substances préoccupantes.

Nous envisageons enfin d'arrêter des dispositions d'exécution autorisant un contrôle efficace du recours à la dérogation prévue aux dispositions d'enregistrement de REACH pour les substances valorisées.

Questions:

Comment concilier l'idée que les déchets sont une ressource que nous devrions recycler et le principe selon lequel les déchets qui contiennent des substances préoccupantes ne doivent être valorisés que pour produire des matières pouvant être utilisées en toute sécurité?

Est-il admissible que des matières recyclées contiennent des substances chimiques qui ne sont plus autorisées dans les matières primaires? Si oui, dans quelles conditions?

3.3. Les règles de l'Union sur la fin du statut de déchet ne sont pas totalement harmonisées, d'où le flou qui entoure la manière dont un déchet devient une nouvelle matière, puis un produit

Ce sont nos règles, la jurisprudence et les années d'expérience qui déterminent à quel moment un objet cesse d'être un objet pour devenir un déchet. À partir de ce moment-là, c'est la législation de l'Union en matière de déchets qui est applicable. Les règles de l'Union relatives aux déchets sont rigoureuses, afin de protéger la santé humaine et l'environnement. Dans une économie circulaire, les matières ne devraient rester que temporairement à l'état de déchets puisque le but est de les valoriser en vue de les réintroduire dans l'économie pour qu'elles remplacent les matières primaires. Dans la plupart des cas, il faut pour cela que les matières qui ont été recyclées ne soient plus considérées comme des déchets.

Pour que des déchets cessent d'être des déchets, ils doivent remplir les critères dits de «fin du statut de déchet». Pour certains flux de déchets, de tels critères ont été établis au niveau de l'Union ou au niveau national. Le champ d'application de ces règles n'a cependant pas été défini, pas plus que leurs modalités de fonctionnement. Étant donné la complexité des flux de déchets, des procédés de valorisation et des matières valorisées, il n'est pas simple d'établir des critères de fin du statut de déchet qui soient applicables à l'ensemble des flux de déchets.

En conséquence, beaucoup de matières valorisées sont commercialisées et utilisées en l'absence de critères de fin du statut de déchet, et donc dans des circonstances juridiques floues, et sans aucune transparence.

Exemple: lors de la consultation ciblée, les secteurs des métaux et de l'électricité ont fait part de difficultés pour choisir entre le statut de déchet ou de produit de matières telles que les cendres de houille ou les scories de cuivre ou de ferromolybdène. Différents critères sont appliqués dans les divers États membres et varient même d'une région à l'autre, ce qui crée des problèmes pour le transport transfrontière de ces matières et se traduit parfois par l'impossibilité de tirer de précieuses ressources de ces matières, dont certaines sont des déchets produits par millions de tonnes chaque année⁷.

Les incertitudes concernant le statut de déchet ou de produit d'une matière sont également problématiques pour les autorités qui ont souvent du mal à déterminer si la législation applicable est celle relative aux déchets ou celle relative aux produits. La question se pose, par exemple, au moment de décider si du PVC recyclé contenant du DEHP devrait encore être considéré comme un déchet ou s'il conviendrait de le traiter comme un produit.

3.3.1. Objectif

Nous devons garantir une interprétation et une mise en œuvre plus harmonisées des règles relatives à la fin du statut de déchet dans toute l'Union européenne afin de faciliter l'utilisation des matières valorisées dans l'Union.

3.3.2. Mesures prévues

La Commission encouragera une coopération plus étroite entre les réseaux existants d'experts des substances chimiques et de la gestion des déchets et œuvrera à la mise en place d'un registre de l'UE en ligne répertoriant la totalité des critères de fin du statut de déchet et des critères de sous-produits adoptés au niveau national et au niveau de l'Union. Elle entreprendra également une étude afin de mieux appréhender les pratiques des États membres concernant la mise en œuvre et la vérification des dispositions sur la fin du statut de déchet, dans l'optique d'éventuelles lignes directrices.

Question:

Comment et pour quels flux de déchets conviendrait-il de favoriser une plus grande harmonisation des règles relatives à la fin du statut de déchet?

3.4. Les règles permettant de déterminer quels déchets et quelles substances chimiques sont dangereux ne sont pas cohérentes, ce qui nuit à l'acceptabilité des matières premières secondaires

La production et l'utilisation des substances chimiques dangereuses sont soumises à des règles strictes qui ont été adoptées par l'Union pour protéger les travailleurs⁸, les citoyens et

⁷ Voir Eurométaux: <https://www.eurometaux.eu/media/1634/eurometaux-response-chemicals-products-waste-interface-stakeholder-c.pdf> et Eurelectric: http://www.eurelectric.org/media/340047/eurelectric-interface_consultation-final_07072017-2017-2430-0001-01-e.pdf.

⁸ Directive 89/391/CEE concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail; directive 98/24/CE concernant la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs contre les risques liés à des agents chimiques sur le lieu de travail; directive 2004/37/CE concernant la protection des travailleurs contre les risques liés à l'exposition à des agents cancérigènes ou mutagènes au travail.

l'environnement. Lorsqu'un produit chimique est jugé dangereux, il est classé comme tel, ce qui contraint les opérateurs à des obligations claires pour en garantir l'utilisation en toute sécurité.

La gestion des déchets est régie de manière similaire par des règles adoptées au niveau de l'Union et visant les mêmes objectifs, de sorte que les déchets dangereux puissent être traités sans entraîner de nuisances pour l'environnement ou la santé humaine. Néanmoins, ces deux séries de règles ne sont pas parfaitement cohérentes. Il arrive qu'une même matière, contenant une substance dangereuse, puisse être considérée comme étant dangereuse ou comme étant non dangereuse suivant que cette matière est un déchet ou un produit. Cette incohérence signifie que l'on ne peut pas partir du principe que des matières qui réintègrent l'économie à la suite de la valorisation de déchets non dangereux donneront nécessairement des produits non dangereux.

Les modalités de mise en œuvre et de contrôle de l'application des règles de classification des déchets ont d'importantes répercussions sur les choix ultérieurs en matière de gestion des déchets, tels que la faisabilité et la viabilité économique de la collecte, la méthode de recyclage ou le choix entre le recyclage et l'élimination. Ces différences peuvent avoir une incidence sur le recours aux matières premières secondaires.

Exemple: le plomb métal fait l'objet d'une classification différente selon qu'il s'agit d'un déchet ou d'un produit. Les déchets de plomb métal issus des activités de construction et de démolition sont répertoriés en tant que déchets non dangereux dans la liste européenne des déchets. Cependant, le plomb métal est un produit classé en tant que substance dangereuse par la réglementation de l'UE relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances chimiques (règlement CLP), du fait de ses effets nocifs sur la reproduction.

Le cas des déchets de PVC souple contenant certains additifs est un autre exemple. Souvent, les opérateurs classent (à tort) ces déchets comme étant non dangereux, alors que le produit valorisé à partir de tels déchets sera classé en tant que mélange chimique dangereux en vertu du règlement CLP.

3.4.1. Objectif

Nous devons garantir une plus grande cohérence des règles de classification des substances chimiques et des déchets.

3.4.2. Mesures prévues

Nous sommes sur le point de publier un document d'orientation sur la classification des déchets afin d'aider les responsables de la gestion des déchets et les autorités compétentes à adopter une approche commune de la caractérisation et de la classification des déchets. Nous allons également encourager les échanges de bonnes pratiques en ce qui concerne les méthodes d'essai à utiliser pour évaluer les substances au regard de la propriété dangereuse HP 14 «écotoxique», en vue de leur éventuelle harmonisation.

Question:

Devrions-nous harmoniser davantage les règles de classification des dangers de sorte que les déchets puissent être considérés comme dangereux selon les mêmes règles que celles applicables aux produits?

4. CONCLUSIONS ET PROCHAINES ÉTAPES

Ces quatre problèmes constituent des obstacles importants à l'économie circulaire. Les contributions reçues mettent clairement en évidence des difficultés d'application concrète, sur le terrain, en raison de ressources et de connaissances limitées, ainsi que des problèmes de coordination entre les divers acteurs aux niveaux local et national et au niveau de l'Union.

Notre analyse relève également des problèmes juridiques. L'aspiration pour le long terme doit être de parvenir à une parfaite cohérence entre les textes législatifs mettant en œuvre la politique relative aux déchets et celle relative aux substances chimiques. Cela contribuera à la réalisation de l'objectif, qui est de pouvoir disposer de matières qui ne présentent pas de danger, qui sont adaptées à leur usage et conçues pour durer, pour pouvoir être recyclées et pour avoir une faible incidence sur l'environnement. Les articles devraient être conçus, fabriqués, commercialisés et recyclés en utilisant le moins possible de substances préoccupantes afin de faciliter le réemploi de manière à maximiser les avantages économiques de la matière et son utilité pour la société, tout en maintenant un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement.

Les solutions envisagées dans le document de travail des services de la Commission couvrent à la fois les problèmes qui réclament une réponse immédiate et ceux qui ne pourront être résolus qu'avec le temps. Le document propose plusieurs solutions possibles à chaque problème et invite à une réflexion sur l'équilibre à trouver entre les avantages généraux à long terme découlant de l'utilisation circulaire de ces matières et les problèmes généraux à long terme pour la santé et l'environnement liés aux substances contenues dans ces matières.

Il nous faut lever les obstacles et ouvrir la voie à l'économie circulaire dans l'Union. Nous disposons déjà de certains outils qui peuvent atténuer certaines difficultés, mais nous avons besoin de davantage d'éléments concrets et de contributions de toute l'Union européenne pour déterminer les meilleures façons de répondre aux problèmes de plus grande ampleur.

Nous invitons le Parlement européen, le Conseil et le Comité des régions ainsi que les parties intéressées à prendre part au débat et à se prononcer sur les problèmes mis en évidence, afin que nous puissions définir la voie à suivre pour parvenir à une économie véritablement circulaire.

Notre ambition est qu'à la fin du mandat de l'actuelle Commission, en 2019, les mesures promises soient déjà en bonne voie d'aboutir et que nous disposions d'éléments tangibles pour les étayer. Les nouvelles études que nous allons entreprendre ainsi que la consultation à laquelle nous invitons à présent toutes les parties prenantes à prendre part joueront donc un rôle primordial pour la poursuite de notre action.