COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.4.2019
COM(2019) 166 final

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

concernant la mise en œuvre et l'incidence sur l'environnement et sur le fonctionnement du marché intérieur de la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE

1. INTRODUCTION

Les batteries sont partout. Elles fournissent de l'énergie à nos véhicules et nous permettent de nous connecter aux réseaux de communication par l'intermédiaire de nos appareils personnels. Elles stockent l'énergie et garantissent des transports publics plus propres. Compte tenu de la transformation en cours de la manière dont nous produisons et utilisons l'électricité, le nombre de batteries sur le marché de l'Union ne fera qu'augmenter, exerçant ainsi une pression supplémentaire sur l'environnement.

La directive relative aux batteries [1] est le seul texte législatif de l'Union entièrement consacré aux batteries. Le présent rapport est le deuxième rapport de la Commission[2] sur cette directive. Il a été élaboré conformément à son article 23, qui charge la Commission d'élaborer un rapport sur la mise en œuvre de la directive et sur son incidence sur l'environnement et sur le fonctionnement du marché intérieur. Dans son rapport, la Commission doit inclure une analyse de certains aspects spécifiques de la directive et, notamment,

- la pertinence de nouvelles mesures de gestion des risques présentés par les batteries contenant des métaux lourds;
- la pertinence des objectifs minimaux de collecte de tous les déchets de batteries portables;
- la possibilité d'introduire d'autres objectifs; ainsi que
- la pertinence des niveaux de rendement de recyclage fixés par la directive.

L'évaluation s'inscrit dans un processus qui pourrait mener à une révision de la directive afin de tenir compte des évolutions sociales et politiques telles que la transition vers une économie circulaire et les politiques à faible intensité de carbone, qui impliquent une utilisation accrue des batteries pour la mobilité électrique et pour le stockage d'énergie décentralisé. L'initiative en faveur d'une «Alliance européenne pour les batteries», qui vise à garantir une chaîne de valeur complète pour la fabrication de cellules et de batteries de haute technologie dans l'Union, s'inscrit également dans ce nouveau contexte politique. Le plan d'action stratégique pour les batteries[3] y afférent inclut l'engagement de concevoir une réglementation innovante et à l'épreuve du temps, dont la directive sera un élément essentiel.

La directive relative aux batteries a pour finalité de réduire autant que faire se peut l'incidence négative des batteries et des déchets de batteries sur l'environnement et de contribuer à la protection, à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle a également vocation à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur.

La directive porte sur les incidences environnementales des batteries liées aux composants dangereux qu'elles contiennent. Si les batteries usagées sont mises en décharge, incinérées ou mal détruites à la fin de leur vie, les substances qu'elles contiennent risquent d'entrer dans l'environnement, de nuire à la qualité de celui-ci et d'avoir des conséquences sur la santé humaine. Face à ces risques, la directive préconise de réduire la présence de composants

[1] DIRECTIVE 2006/66/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 6 septembre 2006 relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE, JO L 266 du 26.9.2006, p. 1, telle que modifiée.

[2] COM/2017/088 final

[3] COM(2018) 293 final – ANNEXE 2

dangereux dans les batteries et d'instaurer des mesures visant à assurer la bonne gestion des déchets de batteries.

La directive exige des États membres qu'ils maximisent la collecte séparée des déchets de batteries et établissent des objectifs pour la collecte des déchets de batteries et des rendements de recyclage. Les États membres sont tenus de veiller à ce que, en 2016, les déchets de batteries portables soient collectés jusqu'à concurrence de 45 % de la quantité mise sur le marché.

Toutes les batteries collectées doivent être recyclées par des processus qui respectent au moins les rendements minimaux fixés par la directive, afin d'atteindre un niveau élevé de valorisation des matériaux. Des objectifs sont définis pour trois groupes de batteries: les batteries plomb-acide, les batteries nickel-cadmium et tous les autres types de batteries («batteries en général»).

Les producteurs de batteries et de produits contenant des batteries sont responsables de la gestion des déchets produits par les batteries qu'ils mettent sur le marché («responsabilité élargie des producteurs»).

2. ÉLABORATION DU RAPPORT

Le présent rapport se fonde sur plusieurs sources d'information: i) les rapports des États membres[4] couvrant les 3 années allant du 26 septembre 2012 au 26 septembre 2015; ii) les résultats de l'évaluation par la Commission de la mise en œuvre de la directive en 2018[5]; et iii) les informations relatives aux taux de collecte et aux rendements de recyclage présentées par la Commission[6].

La mise en œuvre bien documentée de la directive jusqu'à présent est en soi une contribution à l'évaluation. Des consultants indépendants ont soutenu l'évaluation faite par la Commission en ce qui concerne les informations recueillies[7]. L'évaluation a suivi la stratégie de la Commission européenne visant à «Mieux légiférer». Par ailleurs, la directive a été partiellement évaluée en 2014, ainsi que d'autres directives relatives aux flux de déchets (le «bilan de qualité»)[8]. L'évaluation actuelle a examiné les cinq critères habituels, à savoir la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et la valeur ajoutée européenne de la directive, ainsi que les thèmes visés à l'article 23 susmentionné. Les principaux problèmes relevés lors du bilan de qualité ont également été examinés.

---

4 Avant sa dernière modification en juin 2018, la directive imposait aux États membres de fournir à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de la directive tous les trois ans. À cette fin, un questionnaire avait été établi par la décision 2009/851/CE de la Commission. Cette obligation a maintenant été supprimée.

5 Voir le document de travail des services de la Commission SWD(2019)1300

6 Voir la page web d'EUROSTAT.

7 Trinomics, (2017), 'Study in support of the preparation of the implementation report on Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators' (Étude à l'appui de l'élaboration du rapport sur la mise en œuvre de la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs).

H Stahl et al., (2018) 'Study in support of evaluation of the Directive 2006/66/EC on batteries and accumulators and waste batteries and accumulators' (Étude à l'appui de l'évaluation de la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs).

8 SWD/2014/0209

3. INCIDENCE SUR L'ENVIRONNEMENT

La directive a contribué à réduire l'utilisation de substances dangereuses dans les batteries et à prévenir la mise en décharge ou l'incinération des déchets de batteries portables, mais pas jusqu'au niveau envisagé. En conséquence, les risques pour l'environnement persistent.

3.1. SUBSTANCES CHIMIQUES

La directive a réduit la quantité de mercure et de cadmium contenue dans les batteries, mais elle n'a pas entraîné une réduction en ce qui concerne les autres substances dangereuses. Les «anciens» types de batteries contenant du mercure et du cadmium sont toujours utilisés et les «nouvelles» batteries contiennent des substances nocives comme le cobalt et quelques électrolytes organiques.

La directive encourage la mise au point de batteries qui contiennent de plus faibles quantités de substances dangereuses. Toutefois, elle ne précise pas les critères permettant de déterminer les substances concernées (y compris les métaux lourds) ni le type de mesures de gestion qui pourraient être adoptées. L'évaluation indique dès lors que ces questions pourraient être traitées de manière plus appropriée par d'autres instruments juridiques.

3.2. COLLECTE ET RECYCLAGE DES DECHETS DE BATTERIES

En ce qui concerne la mise en œuvre de leurs obligations en matière de collecte et de recyclage, les États membres ont indiqué que des mesures de collecte, de traitement et de recyclage des déchets de batteries ont été mises en place à l'échelle nationale à la suite de la transposition de la directive.

La plupart des États membres ont atteint ou dépassé l'objectif fixé pour 2012 (25 %) en ce qui concerne la **collecte de déchets de batteries portables**, mais seuls 14 États membres ont atteint l'**objectif fixé pour 2016** (45 %). L'évaluation souligne que ces objectifs sont généralement insuffisants pour garantir un niveau élevé de collecte des déchets de batteries portables. Les dispositions relatives à la collecte des différents types de batteries sont trop diverses: un objectif a été fixé uniquement pour la collecte des batteries portables et aucun pour les batteries industrielles et automobiles.

La gestion des batteries usagées reste une source de préoccupation au sein de l'Union. D'après des estimations, 56,7 % de l'ensemble des déchets de batteries portables ne seraient pas collectés chaque année. Cela a pour conséquence que quelque 35 000 tonnes de déchets de batteries portables se retrouvent dans les flux de déchets municipaux, ce qui a des incidences négatives sur l'environnement et entraîne une perte de ressources. Cette quantité est suffisamment importante pour mettre en péril la réalisation des objectifs de protection de l'environnement visés par la directive.

En ce qui concerne le **niveau de recyclage**, la grande majorité des déchets de batteries collectés dans l'Union sont recyclés conformément aux exigences de la directive. L'absence d'installations de recyclage spécialisées serait une explication dans les rares cas où le recyclage n'est pas assuré. Par ailleurs, les processus de recyclage des batteries ont atteint les **objectifs d'efficacité** fixés par la directive, en particulier pour les batteries plomb-acide et, dans une moindre mesure, pour les batteries nickel-cadmium et les «autres» batteries.

L'objectif général de la directive visant à atteindre un niveau élevé de valorisation des matériaux n'est toutefois pas atteint. La directive ne vise que deux substances, le plomb et le

cadmium, et ne tient pas compte d'autres composants importants, tels que le cobalt ou le lithium. De plus, les définitions des rendements de recyclage ne sont pas axées sur l'augmentation de la valorisation des matériaux.

À la lumière du progrès technique et de l'expérience pratique acquise, il est permis de conclure que les objectifs de collecte minimaux actuels en ce qui concerne les déchets de batteries portables et les exigences minimales en matière de recyclage ne sont pas appropriés. Il convient dès lors d'envisager d'autres objectifs en matière de collecte et de recyclage.

4. INCIDENCE SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR

La directive a contribué de manière significative au bon fonctionnement du marché intérieur des batteries par rapport à la situation antérieure lorsque les exigences nationales s'appliquaient.

Dans l'ensemble, la directive a eu une incidence économique favorable sur les secteurs liés à la fabrication et au recyclage des batteries. Elle a certes engendré des coûts importants pour les opérateurs industriels, mais les parties concernées s'accordent généralement à dire qu'ils sont compensés par des avantages présents et futurs.

Si le respect de la directive implique des procédures complexes, dont certaines peuvent engendrer des coûts importants pour les autorités locales, les administrations nationales ne considèrent pas que la mise en œuvre de la directive représente un fardeau réglementaire inutile.

L'évaluation souligne que l'exigence de la directive selon laquelle toutes les batteries collectées doivent faire l'objet d'un traitement et d'un recyclage est essentielle pour assurer la viabilité des activités de recyclage. Cette obligation, couplée à une collecte efficace et suffisante, contribue à garantir l'approvisionnement en matières premières des entreprises de recyclage, favorisant ainsi de meilleurs résultats économiques pour les activités de recyclage.

Outre le fait qu'il diminue la dépendance de l'Union par rapport aux importations de matières premières particulièrement importantes, y compris certaines matières premières essentielles, le recyclage peut présenter des avantages économiques. La directive limite toutefois ces effets positifs parce que les objectifs d'efficacité qu'elle établit ne concernent que le plomb et le cadmium.

Dans de nombreux cas, les obligations et les définitions figurant dans la directive ne sont pas très détaillées, ce qui a pu avoir une incidence sur le niveau d'harmonisation atteint. Parmi les éléments qu'il conviendrait de préciser figurent notamment les différences dans la classification des batteries usagées conformément à la liste des déchets, les critères d'octroi des dérogations aux obligations en matière de retrait ou d'étiquetage, les obligations de collecte des déchets de batteries industrielles ou la considération des scories comme produit fini recyclé.

5. AUTRES CONCLUSIONS DE L'ÉVALUATION

5.1. PERTINENCE

Si les dispositions actuelles de la directive sont toujours pertinentes, l'évaluation a mis en évidence un certain nombre d'éléments que la directive doit aborder de manière plus globale à

la lumière des évolutions telles que la transition vers une économie circulaire, les objectifs en matière de politique climatique ou les avancées technologiques.

Les objectifs clés de l'économie circulaire, tels que la fourniture de matériaux et le recyclage, sont certes reflétés dans la directive, mais un important potentiel reste encore inexploité. La directive pèche également par son incapacité à intégrer facilement les nouveautés techniques. À titre d'exemple, les batteries à base de lithium, qui relèvent du champ d'application de la directive, ne sont pas considérées comme une catégorie spécifique et la directive ne prévoit aucun mécanisme pour intégrer de nouvelles compositions chimiques des batteries. De même, la directive ne traite pas spécifiquement la possibilité de donner une «deuxième vie» aux batteries de haute technologie[9].

Le système actuel mis en place par la directive ne semble pas non plus adapté au traitement des batteries industrielles. Il n'existe pas de dispositions détaillées pour la collecte des batteries, pour la mise en œuvre de systèmes nationaux ni pour la mise en place d'une responsabilité élargie des producteurs de cette catégorie de batteries, dont le nombre va augmenter très rapidement à l'avenir et qui deviendront inévitables dans le contexte de la mise en œuvre des politiques à faible intensité de carbone dans l'Union.

5.2 COHERENCE ET HOMOGENEITE INTERNE

De nombreuses parties prenantes estiment que les dispositions relatives aux batteries devraient être concentrées dans un nombre restreint d'actes législatifs, en particulier pour les produits chimiques et les aspects relatifs à la fin de vie, et que les liens entre ces actes devraient être clairs. Elles estiment également qu'il faudrait réfléchir à la question de savoir si la législation européenne en matière de produits chimiques dans l'Union (REACH) ne serait pas un instrument plus approprié pour gérer les produits chimiques contenus dans les batteries.

Les aspects spécifiques recensés au sujet de la cohérence avec d'autres textes législatifs de l'Union concernent également la démarcation par rapport à la législation applicable aux produits qui contiennent des batteries et à la mise en œuvre de la responsabilité élargie des producteurs. Les exigences minimales adoptées récemment en matière de responsabilité élargie des producteurs au titre de la directive-cadre sur les déchets[10] contribueront à une meilleure gestion de ces risques d'incohérence.

Certains concepts de base de la directive ne sont pas bien définis et certains objectifs restent vagues, en particulier ceux qui ne concernent pas des mesures ou objectifs spécifiques. C'est tout particulièrement le cas en ce qui concerne la réduction de l'élimination des batteries en tant que déchets municipaux, la collecte séparée des batteries automobiles et industrielles ou l'obligation de veiller à ce que les batteries soient retirées des déchets d'équipements électriques et électroniques.

Les faiblesses de la directive en termes d'homogénéité interne et de cohérence devront être corrigées afin d'éviter les chevauchements, d'assurer la clarté pour les parties prenantes et les autorités des États membres et de maximiser le fonctionnement de la responsabilité élargie des producteurs.

---

[9] Il convient de mentionner l'accord d'innovation sur les batteries en vigueur, qui a pour finalité de traiter spécifiquement cette question.

[10] Directive 2008/98/CE, JO L 312 du 22.11.2008.

5.3 VALEUR AJOUTEE DE L'UNION

La conclusion de l'évaluation est qu'il convient de continuer à fixer les conditions de vente, de collecte et de recyclage des batteries au niveau de l'Union. La mise en œuvre de la directive est perçue comme une contribution majeure au bon fonctionnement du marché unique des batteries.

Les parties prenantes estiment que les barrières au commerce qui pourraient le cas échéant en résulter sont moins importantes que ce que les réglementations nationales pourraient entraîner. Elles attirent néanmoins l'attention sur les cas où le manque de précision dans la directive pourrait entraver la mise en place de conditions de concurrence équitables pour les entreprises de recyclage, créant de facto des obstacles (voir le point 3.2 ci-dessus) pour lesquels elles proposent de trouver une solution à l'échelle de l'Union. Des lacunes dans l'application de la directive pourraient également fausser le marché intérieur en pénalisant les producteurs qui respectent scrupuleusement les dispositions de la directive (par exemple les niveaux de métaux lourds ou le bon étiquetage) par rapport à ceux qui ne font pas les mêmes efforts.

5.4 COMMUNICATION, ETIQUETAGE ET INFORMATION DU PUBLIC

La directive a permis de garantir l'étiquetage des batteries portables et des batteries automobiles. Des améliorations sont toutefois nécessaires pour s'assurer que les informations parviennent aux utilisateurs finaux.

Les difficultés rencontrées pour atteindre les objectifs en matière de collecte des déchets de batteries portables illustrent la nécessité de renforcer les dispositions visant à s'assurer que les utilisateurs finaux sont correctement informés.

L'étiquetage à lui seul ne suffit pas. Des activités complémentaires telles que des campagnes d'information du public peuvent également être efficaces. Une définition plus précise des obligations des producteurs en ce qui concerne le financement de ces activités contribuerait à mieux sensibiliser les utilisateurs finaux à ce que l'on attend d'eux en matière de collecte des batteries usagées par exemple.

Les obligations relatives à la communication ne sont établies que lorsque les objectifs sont fixés. L'absence d'objectifs quantifiés rend très difficile l'évaluation des performances des États membres sur ces points particuliers.

6 CONCLUSION

Conformément à l'article 23 de la directive relative aux batteries, la Commission a évalué la directive et sa mise en œuvre ainsi que son incidence sur l'environnement et sur le marché intérieur.

Sur la base de l'évaluation des rapports nationaux, la Commission conclut que les États membres ont adopté les mesures nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de la directive.

L'évaluation montre que la directive a donné des résultats positifs en ce qui concerne l'amélioration de l'environnement, la promotion du recyclage et l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur des batteries et des matériaux recyclés.

Toutefois, les limitations observées dans certaines dispositions juridiques ou dans leur mise en œuvre empêchent la directive d'atteindre pleinement ses objectifs. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne la collecte de déchets de batteries ou l'efficacité dans la valorisation des matériaux.

En outre, l'absence d'un mécanisme efficace pour intégrer les nouveautés technologiques et les nouvelles utilisations des batteries dans la directive jette le doute sur sa capacité à suivre le rythme des évolutions technologiques rapides dans ce domaine.

La poursuite des travaux devrait être axée en particulier sur le recensement et l'évaluation de mesures visant à améliorer l'incidence de la directive sur la protection de l'environnement, le bon fonctionnement du marché intérieur, la promotion de l'économie circulaire et des politiques à faible intensité de carbone, ainsi que la capacité d'adaptation aux évolutions technologiques et économiques.