

N° 8598³

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542
relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modi-
fiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE)
2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE, tel
que modifié, et modifiant la loi modifiée du 4 juillet
2014 portant réorganisation de l'ILNAS**

* * *

AVIS COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS

(6.2.2026)

Le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet d'exécuter en droit national le règlement (UE) 2023/1542 relatif aux batteries et aux déchets de batteries¹ (ci-après, le « règlement (UE) 2023/1542 ») :

- en précisant les autorités compétentes (ILNAS, Administration de l'environnement) ainsi que les obligations de rapport et de surveillance,
- en établissant l'ensemble des obligations liées au régime de responsabilité élargie des producteurs (ci-après, la « REP »), y inclus un régime d'agrément prévoyant une garantie financière,
- en définissant les mesures et sanctions applicables en cas de non-respect ou de violation des dispositions de la loi ou du règlement précité.

Ce règlement réunit les dispositions relatives à la durabilité, la performance, la sécurité, la collecte, le recyclage et la seconde vie des batteries. Il précise également les informations sur les batteries qui doivent être communiquées aux utilisateurs finaux et aux opérateurs économiques.

Les amendements gouvernementaux sous avis (ci-après, les « Amendements ») visent à réduire la durée obligatoire de couverture par la garantie financière, en la ramenant de trois ans à six mois. Ils prévoient également la suppression de l'exigence de corrélérer le montant de la garantie à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

*

EN BREF

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers (ci-après, les « Chambres professionnelles ») préconisent de promouvoir, au niveau européen comme au niveau national, la création de catégories distinctes pour les batteries stationnaires fondées sur leur capacité ou leur puissance, plutôt que sur leur poids.

Les Chambres professionnelles accueillent très favorablement la modification apportée par l'amendement 1^{er} qui est de ramener la durée de couverture obligatoire par le montant de la garantie financière de trois ans à six mois.

Elles estiment que l'obligation de contractualisation entre les points de collecte et les organismes agréés ou les producteurs sous-système individuels, prévue à l'article 6 du Projet, est excessivement

¹ Règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE

contraignante, non justifiée par le cadre européen et potentiellement contre-productive dans le contexte opérationnel luxembourgeois.

Enfin, les Chambres professionnelles recommandent dès lors qu'une classification plus précise des types d'infractions, assortie de niveaux de sanctions différenciés, soit introduite, afin de garantir une réponse pénale prévisible, cohérente et proportionnée à la nature de l'obligation méconnue.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver le projet de loi et les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de leurs observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Concernant le traitement des batteries stationnaires de grande capacité (de type ESS)

Les Chambres professionnelles souhaitent attirer l'attention sur la problématique croissante que représente le traitement des batteries stationnaires de grande capacité, dites ESS (« *Energy Storage Systems* »), au regard des enjeux centraux de l'économie circulaire dans les développements législatifs à venir, tant au niveau européen que national. Elles sont conscientes que le règlement (UE) 2023/1542 s'applique directement et que le législateur luxembourgeois ne dispose d'aucune marge pour instaurer des règles divergentes.

Toutefois, ce règlement classe les batteries ESS dans la catégorie générale des batteries industrielles pour ce qui concerne la gestion des déchets, alors même qu'elles présentent des caractéristiques et des enjeux très différents en matière de volume de déchets, de potentiel de seconde vie et de coûts de recyclage. Selon les Chambres professionnelles, l'absence de distinction spécifique ne reflète pas la réalité du marché, complique la traçabilité des composants et peut entraîner des coûts de traitement disproportionnés.

L'article 3, point 13 du règlement (UE) 2023/1542 définit en effet une « **batterie industrielle** » comme « *toute batterie qui est spécifiquement conçue pour des usages industriels, destinée à des usages industriels après avoir fait l'objet d'une préparation en vue d'une réaffectation ou d'une réaffectation, ou toute autre batterie qui pèse plus de 5 kg et qui n'est ni une batterie de véhicule électrique, ni une batterie MTL², ni une batterie SLI³* ».

À ce titre, certaines sous-catégories de batteries industrielles – en particulier les batteries industrielles rechargeables d'une capacité supérieure à 2 kWh – sont, conformément au calendrier d'application, soumises à des exigences spécifiques en matière de déclaration de l'empreinte carbone, d'information et d'étiquetage ainsi que, le cas échéant, de teneurs minimales en matières recyclées⁴. En revanche, pour ce qui concerne la gestion des déchets, elles sont globalement soumises aux mêmes règles que les batteries de véhicules électriques, sans objectifs chiffrés de taux de collecte, contrairement aux batteries portables.⁵

À son article 3, point 15, le règlement (UE) 2023/1542 définit un « **système de stockage d'énergie par batterie stationnaire** » comme « *une batterie industrielle à stockage interne, qui est spécifiquement conçue pour stocker et fournir l'énergie électrique depuis le réseau d'électricité et vers celui-ci ou stocker l'énergie électrique pour les utilisateurs finaux et la leur fournir; quels que soient le lieu d'utilisation de la batterie et son utilisateur* », donc comme une sous-catégorie d'une batterie industrielle, assortie d'obligations additionnelles liées à la sécurité et à l'information sur la durée de vie. Toutefois, aucune spécificité notable n'est prévue pour leur traitement en fin de vie, alors que leurs caractéristiques techniques et opérationnelles sont très éloignées de celles des autres batteries industrielles.

² Batterie MTL : batterie destinée aux moyens de transports légers

³ Batterie SLI : batterie de démarrage, d'éclairage et d'allumage

⁴ Niveaux minimaux de contenu recyclé pour les batteries industrielles : 16% pour le cobalt, 85% pour le plomb, 6% pour le lithium et 6% pour le nickel à partir du 18 août 2031. Source : Commission européenne

⁵ Les producteurs de batteries portables doivent atteindre un taux de collecte des déchets de 63% d'ici fin 2027, puis de 73% d'ici fin 2030.

Les Chambres professionnelles considèrent que regrouper l'ensemble des batteries de plus de 5 kg dans une catégorie unique « batteries industrielles » n'est plus adapté à l'évolution du marché des batteries, et à l'essor des batteries de stockage stationnaires de type ESS, tant sur le marché résidentiel que dans le secteur industriel. Ces batteries peuvent varier considérablement en capacité – d'environ 5 à 10 kWh pour les batteries de stockage résidentielles, à plusieurs MWh pour les grandes batteries de systèmes industriels – et elles intègrent un nombre important de composants électroniques nécessitant une traçabilité spécifique. Leur gestion en fin de vie implique également des coûts significatifs, notamment en lien avec la manipulation de volumes importants de lithium et les exigences logistiques de transport et de traitement.

Dès lors, les Chambres professionnelles préconisent de promouvoir, au niveau européen, la création de catégories distinctes pour les batteries stationnaires fondées sur leur capacité ou leur puissance, plutôt que sur leur poids. Chacune de ces catégories devrait s'accompagner d'obligations adaptées en matière de traçabilité et de gestion des déchets, permettant aux organismes agréés de facturer des coûts de gestion des déchets (traitement) proportionnés, en particulier pour les batteries stationnaires de grande capacité nécessitant un traitement spécifique et des procédés spécialisés.

Concernant la fiche financière du Projet

Selon la fiche financière, le Projet n'a pas d'impact budgétaire.

*

COMMENTAIRES DES ARTICLES DU PROJET ET DES AMENDEMENTS

Concernant l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2 du Projet et l'amendement 1^{er} – garantie financière

L'article 58, paragraphe 7 du règlement (UE) 2023/1542² oblige de constituer une garantie financière couvrant les coûts liés à la gestion des déchets, en cas de non-respect des obligations de REP, de cessation d'activité ou d'insolvabilité. Dans ce contexte, et également afin de couvrir les coûts précités en cas de retrait d'agrément, l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2 du Projet, prévoit l'obligation pour les producteurs ou les organismes agréés de consigner une garantie financière, dont « *le montant de la garantie correspond au montant nécessaire pour couvrir les coûts moyens liés aux opérations de gestion des batteries et des déchets de batteries correspondant à une période de trois ans* », adapté à l'indice des prix à la consommation.

Les Chambres professionnelles sont particulièrement sceptiques quant à la durée de cette période, et ce pour plusieurs raisons décrites ci-après.

Premièrement, le règlement (UE) 2023/1542² n'impose aucune durée minimale ou spécifique pour ladite garantie. Certes, l'article 58 dudit règlement prévoit que « *les États membres peuvent fixer des exigences supplémentaires concernant cette garantie* », mais l'exposé des motifs du Projet ne justifie nullement le choix d'une durée de trois ans. Aucune analyse de risques ni d'évaluation d'impact économique, financier ou organisationnel n'a été fournie pour étayer cette exigence. En conséquence, les Chambres professionnelles considèrent qu'aucune nécessité, qu'elle soit liée aux objectifs environnementaux poursuivis ou à la stabilité du système, n'a été démontrée. Une telle disposition apparaît dès lors contraire au principe de proportionnalité, lequel requiert que toute mesure législative soit adaptée, nécessaire et équilibrée au regard du but poursuivi.

Deuxièmement, les garanties financières génèrent des coûts significatifs, notamment sous forme de frais bancaires, qui peuvent s'avérer particulièrement lourds pour les organismes agréés et les systèmes individuels. À titre d'exemple, au Luxembourg, une garantie d'un montant de 1 million d'euros peut représenter un coût annuel compris entre 10.000 à 20.000 euros selon le type de garantie. De plus, la constitution d'une telle garantie peut entraîner un gel des liquidités selon la forme choisie, une perte des revenus financiers qui auraient pu être générés par des placements sur des comptes à terme ou sur des comptes d'épargne, ainsi qu'une éventuelle nécessité pour les organismes agréés d'augmenter les cotisations des producteurs, lesquelles se répercuteraient *in fine* sur les prix de vente des batteries.

Troisièmement, dans d'autres filières relevant de la responsabilité élargie du producteur (REP), telles que celles des emballages ou les déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE), la durée de couverture de la garantie financière exigée est limitée à six mois. Imposer une période de 3 ans au

secteur des batteries revient à instaurer une contrainte six fois plus lourde que celle applicable aux filières précitées. Selon les Chambres professionnelles, une telle exigence place les producteurs de batteries dans une situation défavorable et disproportionnée par rapport aux autres filières REP, en contradiction avec le principe d'égalité de traitement.

Quatrièmement, l'exigence d'une garantie financière d'une durée de trois ans apparaît excessive en cas de défaillance de l'organisme agréé. En effet, les producteurs demeurent individuellement responsables et légalement tenus d'assurer la gestion des déchets de batteries, tandis que l'État dispose d'un registre complet des producteurs permettant d'organiser rapidement la continuité du service. Selon les Chambres professionnelles, la mise en place d'un nouveau système collectif en cas de cessation d'activité ne requiert vraisemblablement que quelques mois, non trois ans. Dès lors, une période significativement plus courte permettrait d'assurer la continuité opérationnelle sans compromettre les objectifs environnementaux du règlement européen, rendant le délai de trois ans manifestement disproportionné au regard des nécessités pratiques.

Cinquièmement, l'article 3, paragraphe 3 du Projet, prévoit que les producteurs peuvent répondre à leurs obligations de REP au moyen d'un système individuel, sans devoir recourir contractuellement à un organisme agréé, pour les batteries industrielles et les batteries de véhicules électriques. Or, les Chambres professionnelles regrettent que l'exigence d'une garantie financière couvrant 3 ans rende cette option particulièrement difficile à mettre en œuvre. Une telle contrainte a pour effet de dissuader les producteurs concernés. Elle risque également de constituer un frein à l'innovation, en décourageant la mise en place de solutions alternatives potentiellement plus efficaces et adaptées aux réalités du marché.

Sixièmement, les Chambres professionnelles expriment leur vive préoccupation quant à l'absence d'harmonisation entre les États membres dans la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 notamment en ce qui concerne les modalités de la garantie financière. Les divergences possibles en matière de montant, de durée ou de forme de cette garantie sont susceptibles de compromettre le bon fonctionnement du marché intérieur européen. Il apparaît dès lors souhaitable de procéder à une analyse comparative des dispositions légales et réglementaires en vigueur dans les pays voisins et autres États membres, afin de garantir une cohérence maximale et d'éviter l'adoption de modalités nationales moins favorables qui désavantageraient les opérateurs établis au Luxembourg.

Pour toutes ces raisons, les Chambres professionnelles recommandent :

- de réduire la durée de la garantie à un niveau proportionné (de préférence aligné sur les autres filières semblables), à savoir six mois maximum, et
- de reconnaître les provisions comptables déjà constituées par les organismes agréés comme moyens financiers valables.

L'amendement 1^{er} prévoit désormais de ramener la durée de couverture obligatoire par le montant de la garantie financière de trois ans à six mois et de ne plus lier ce montant à l'indice des prix à la consommation. Cette réduction s'aligne sur les délais retenus dans les législations comparables relatives à la REP, notamment en matière de DEEE et d'emballages. Elle correspond également aux pratiques observées dans d'autres États membres, contribuant ainsi à une meilleure harmonisation au niveau européen.

Les Chambres professionnelles accueillent très favorablement ces modifications, en raison des arguments évoqués précédemment.

Concernant l'article 6 du Projet – obligations des points de collecte

Les Chambres professionnelles souhaitent attirer l'attention sur plusieurs difficultés soulevées par l'article 6 du Projet, lequel impose, dans son premier alinéa, à tout point de collecte de conclure un contrat avec les organismes agréés ou avec les producteurs individuels.

Premièrement, elles relèvent que cette obligation s'écarte du cadre fixé par le règlement (UE) 2023/1542. En effet, les articles 59, paragraphe 6 (batteries portables), 60, paragraphe 7 (batteries pour moyens de transport légers – MTL), et 61, paragraphe 1, alinéa 2 (batteries SLI, industrielles et de véhicules électriques) dudit règlement prévoient seulement la faculté, pour les États membres, d'instaurer de telles conventions, sans en faire une exigence. En rendant la conclusion d'un contrat obligatoire, le Projet va au-delà de ce que le règlement européen impose et introduit une contrainte supplémentaire. Les Chambres professionnelles s'opposent à un tel dépassement du cadre européen, qui s'avère non justifié.

Deuxièmement, les Chambres professionnelles considèrent que cette obligation contractuelle représente une lourdeur administrative disproportionnée dans le contexte luxembourgeois. Compte tenu de la taille réduite du pays, la nécessité pour chaque point de collecte de conclure individuellement un contrat avec chaque organisme agréé ou système individuel génère une charge administrative sans réelle valeur ajoutée. Là où le règlement européen entend instaurer une certaine souplesse, le Projet introduit une rigidité qui complique inutilement les démarches d'acteurs souvent de petite taille.

Troisièmement, les Chambres professionnelles soulignent que l'imposition d'un contrat obligatoire risque de dissuader certains points d'apport volontaire – administrations, écoles, institutions locales – dont la participation repose sur la simplicité et le volontariat. Une telle exigence pourrait réduire la couverture territoriale du réseau de collecte et, par conséquent, compromettre l'atteinte des objectifs européens en matière de taux de collecte et de performance environnementale. Les Chambres professionnelles estiment qu'un tel effet serait contraire à l'objectif même du règlement.

Quatrièmement, les Chambres professionnelles rappellent que la négociation, la mise en place et la gestion de contrats nécessitent des délais et impliquent un suivi administratif continu. Cette complexité supplémentaire est de nature à ralentir l'organisation des flux logistiques et la mise en œuvre opérationnelle du système de collecte. Par ricochet, ces ralentissements risquent de nuire à l'efficacité globale du dispositif et aux progrès attendus en matière de circularité et de protection de l'environnement.

Cinquièmement, les Chambres professionnelles attirent l'attention sur les coûts administratifs additionnels découlant de cette obligation contractuelle : frais de rédaction, validation et suivi des contrats, mobilisation de ressources juridiques et administratives, multiplication des procédures de contrôle et d'audit. Ces coûts, qui s'ajoutent à ceux déjà inhérents à la gestion opérationnelle de la collecte, apparaissent contraires au principe de proportionnalité dès lors qu'ils ne produisent aucun bénéfice environnemental tangible. *In fine*, ils sont susceptibles d'être répercutés sur les producteurs et, en dernier ressort, sur les consommateurs.

Au regard de ces éléments, les Chambres professionnelles estiment que l'obligation de contractualisation prévue à l'article 6 du Projet est excessivement contraignante, non justifiée par le cadre européen et potentiellement contre-productive dans le contexte opérationnel luxembourgeois.

Concernant l'article 12 du Projet – sanctions pénales

L'article 12 du Projet prévoit une fourchette de sanctions pénales particulièrement large, allant de huit jours à trois ans d'emprisonnement et de 251 euros à 750.000 euros d'amende.

Une telle amplitude, non assortie d'une gradation claire en fonction de la gravité des comportements visés, soulève des préoccupations en matière de proportionnalité et de sécurité juridique. En l'état, l'écart entre les sanctions minimales et maximales ne permet pas de distinguer adéquatement entre, d'une part, des manquements procéduraux ou administratifs de faible impact, et, d'autre part, des infractions plus substantielles portant atteinte aux objectifs environnementaux du cadre réglementaire.

Les Chambres professionnelles recommandent dès lors qu'une classification plus nuancée des types d'infractions, assortie de plusieurs niveaux de sanctions, soit introduite, afin de garantir une réponse pénale prévisible, cohérente et proportionnée à la nature de l'obligation méconnue.

*

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver le projet de loi et les amendements gouvernementaux sous avis, sous réserve de la prise en compte de leurs observations.

