



> Retouradres

NPP Power Europe B.V.

Tradeboulevard 3
4761 RL Zevenbergen

Bestuurskern

Dir. Duurzaam Leefomg en
Circ Economie

Ons kenmerk

IENW/BSK-2018/136852

Datum **2-1 AUG. 2018**
Betreft rechtsoordeel einde-afval lithium-ion cellen

Geachte

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 16 februari 2018 om beoordeling van de einde-afvalstatus van lithium-ion cellen bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Uw verzoek betreft lithium-ion cellen die komen uit lithium-ion accu's. Het gaat hierbij om accu's die bedoeld zijn voor zogeheten "industriële toepassing" en specifiek bestemd zijn voor de aandrijving van elektrische voertuigen. De toepassing van de cellen vindt plaats in nieuw samen te stellen lithium-ion accu's.

Voor de beoordeling heeft u informatie geleverd gebaseerd op de vragen die in de webtoets 'Afval of grondstof' zijn opgenomen voor de beoordeling einde-afval. Verder heeft u nog per e-mail (d.d. 20 februari en 5 april 2018) op aanvullende vragen geantwoord. Hierna volgt een samenvatting van uw verzoek met alle mij bekende relevante gegevens.

Aard en herkomst lithium-ion cellen

De lithium-ion cellen waarvoor een beoordeling van de einde-afvalstatus wordt aangevraagd komen uit lithium-ion accu's voor de aandrijving van auto's (hierna: automotive accu's). Dit zijn, volgens artikel 1, sub e, van de Regeling batterijen en accu's 2008, industriële accu's. Een automotive accu voor de aandrijving van een elektrische auto bestaat uit lithium-ion cellen voor de opslag van de energie, een regelunit, bekabeling en een container/omhulsel ter bescherming van de lithium-ion cellen.

De automotive accu's, aangeleverd via AutoRecycling Nederland (ARN), zijn om enige reden verwijderd uit het voertuig waarin zij voor aandrijving zorgden. Het kan gaan om automotive accu's ten behoeve van een Mitsubishi-Outlander PHEV, maar het kan ook een automotive accu betreffen van een ander merk auto. Andere merken hebben zowel PHEV's als EV's op de markt gebracht (PHEV staat voor plug-in hybrid electric vehicle en EV staat voor Electric Vehicle).

De verwerking door NPP Power Europe (hierna: NPP) van de aangeleverde automotive accu's is in alle gevallen als volgt.

Verwerking en recycling

De automotieve accu's worden gedemonteerd in verschillende onderdelen, met name de lithium-ion cellen, de regelunit en bekabeling en de container. Elke lithium-ion cel (met eigen omhulsel) blijft intact. De lithium-ion cellen worden gecontroleerd en indien ze voldoen aan de eisen van afnemers, kunnen ze aan hen geleverd worden. Indien lithium-ion cellen niet voldoen aan de eisen worden ze door NPP afgevoerd voor verdere recycling. Ook alle andere onderdelen worden afgevoerd voor verdere recycling (metalen, elektronica, etc.).

Bestuurskern
Dir. Duurzaam Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

Toepassing

De beoogde toepassing van de lithium-ion cellen is dat deze worden gebruikt voor de productie van energie-opslagsystemen, door het plaatsen van de lithium-ion cellen in nieuwe accu's. De lithium-ion cellen zijn vergelijkbaar met nieuw geproduceerde lithium-ion cellen, maar hebben een beperkte capaciteit waardoor ze niet meer geschikt zijn voor de oorspronkelijke toepassing. De toepassing van de nieuwe accu's met de lithium-ion cellen is een stationaire toepassing. Hierbij kan gedacht worden aan power back-up systemen. Wanneer de stroom uitvalt, moet in kritische gevallen alternatieve energie beschikbaar zijn, bijvoorbeeld bij een datacenter. De batterijen worden ook voor kleinschaliger toepassing ingezet, waar gebruik wordt gemaakt van robots. De cellen worden toegevoegd aan industriële robots. Tot op heden hebben twee afnemers aan NPP verklaard dat zij een aantal accu's gaan afnemen. Bij het op de markt brengen van de nieuwe accu's zal NPP aan de overheid melding doen conform het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 (hierna: het Besluit). De lithium-ion cellen waarvoor de einde-afvalstatus wordt aangevraagd, zijn bij NPP gecontroleerd op geschiktheid om opnieuw te worden gebruikt.

Juridisch kader

Voor het beoordelen van de vraag of een stof, mengsel of voorwerp de einde-afval status kan verkrijgen, geldt de voorwaarde dat wordt voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 1.1, lid 6, eerste en tweede volzin, van de Wet milieubeheer.

Indien afvalstoffen die een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan, voldoen aan de ingevolge artikel 6, eerste en tweede lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde criteria en tevens behoren tot het soort afvalstoffen waarop die criteria van toepassing zijn, worden zij niet langer als afvalstoffen aangemerkt. Onze Minister kan per geval besluiten of bij ministeriële regeling per afvalstroom regelen dat een afvalstof, respectievelijk een afvalstroom, die een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan, niet als afval wordt aangemerkt, voor zover voor deze afvalstof respectievelijk afvalstroom geen criteria van toepassing zijn als bedoeld in de eerste volzin en ook wordt voldaan aan artikel 6, vierde lid, eerste volzin, van de kaderrichtlijn afvalstoffen.

De eerste volzin van artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG) luidt:

Indien er geenszins in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.

Voor lithium-ion cellen zijn noch in een Europese verordening noch in een Nederlandse regeling criteria ontwikkeld die aangeven wanneer een einde-

afvalstof status is verkregen. Dit betekent dat op grond van artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer en in overstemming met artikel 6, vierde lid, van de kaderrichtlijn afvalstoffen, uw verzoek als een alleenstaand geval wordt beoordeeld.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamh Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

De einde-afval status kan alleen worden toegekend (en een stof, mengsel of voorwerp is geen afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer), indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

- a) *de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;*
- b) *er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;*
- c) *de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens*
- d) *het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.*

Specifiek voor een rechtsoordeel over lithium-ion cellen zijn in ieder geval verder nog relevant Besluit en Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3).

Beoordeling einde-afvalstatus voor lithium-ion cellen

Uitgangspunt: afvalstof

U heeft een rechtsoordeel aangevraagd m.b.t. de einde-afval status. Voor de behandeling van dit oordeel ga ik er daarom vanuit dat in geval van automotieve accu's die niet meer bruikbaar zijn in de auto waarin ze waren geplaatst er sprake is van een afvalstof waar men zich van heeft ontdaan.

Nuttige toepassing

De primaire voorwaarde voor de einde-afval status is dat aan een afvalstof een behandeling voor nuttige toepassing is gegeven (art. 1.1, lid 6, Wm). Via ARN aangeleverde automotieve accu's, die onderling in samenstelling niet wezenlijk verschillen, worden bij NPP gedemonteerd, waarbij de lithium-ion cellen intact blijven. De verwerking en recycling door NPP is in alle gevallen hetzelfde. De lithium-ion cellen worden getest, waarna ze, als ze aan de gestelde eisen voldoen, worden samengevoegd in een battery-pack en gaan vervolgens naar een afnemer voor stationaire energie.

Ik constateer dat een handeling van nuttige toepassing plaatsvindt met de afvalstof. Dit is het demonteren van de accu, het testen van de cellen op bruikbaarheid voor energieopslag en vervolgens het samenvoegen tot een accu.

Wettelijke verplichting tot recycling

Krachtens artikel 7 van de Regeling beheer batterijen en accu's 2008 (hierna: de Regeling) is de producent van een batterij of accu verplicht er zorg voor te dragen dat ingezamelde of teruggenomen batterijen of accu's worden verwerkt en gerecycled als materiaal, waarbij de recycling als materiaal geschiedt overeenkomstig bijlage III, deel B, van de Europese richtlijn batterijen (Richtlijn 2006/66/EG). De voor automotieve accu's relevante bepaling in die bijlage is dat in recyclingprocessen een minimaal recyclingrendement van 50% van het gemiddelde gewicht wordt bereikt.

De Regeling geeft, in overeenstemming met de richtlijn batterijen, als definitie van recycling als materiaal:

'na de verwerking opnieuw gebruiken van materialen, hetzij voor het oorspronkelijke doel, hetzij voor een ander doel, daaronder niet begrepen de terugwinning van energie.'

Bestuurskern
Dir. Duurzaam Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

De definitie van recycling in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer, in overeenstemming met de kaderrichtlijn afvalstoffen, is:

'nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energietrugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.'

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

Uit de beschreven gang van zaken bij NPP volgt dat de verwerking van de accu's bij NPP kan worden gekwalificeerd als recycling in de zin van de Regeling en de Wet milieubeheer en dat de recycling ruimschoots de vereiste 50% van het gemiddelde gewicht betreft. De inzet van de Lithium-ion cellen voor stationaire energieopslag is, in termen van de Regeling, het na verwerking opnieuw gebruiken van materialen voor een ander doel dan het oorspronkelijke (automotive energieopslag). Dat geldt ook voor de verwerking van de overige onderdelen (regelunit, bekabeling en een container/omhulsel), die worden afgevoerd voor terugwinning van de betreffende materialen om ze te kunnen inzetten ten behoeve van diverse nieuwe producten. De onderdelen die in principe gebruikt zouden kunnen worden voor energietrugwinning en/of inzet als brandstof bedragen in gewicht veel minder dan 50% van het gewicht van de accu's.

De vier voorwaarden van artikel 6, lid 1, kaderrichtlijn afvalstoffen

Voorwaarde (a): gebruikelijkheid van de toepassing van lithium-ion cellen

Uit de gegevens blijkt dat de lithium-ion cellen niet meer geschikt zijn voor toepassing in automotive accu's, maar wel voor andere toepassingen voor opslag van elektrische energie, te weten stationaire toepassing zoals hierboven beschreven. De lithium-ion cellen zijn vergelijkbaar met nieuwe lithium-ion cellen, maar hebben een lagere capaciteit om energie op te slaan.

Uit automotive lithium-ionaccu's gedomonteerde lithium-ion cellen inzetten voor stationaire energieopslagsystemen is een nieuwe ontwikkeling. Men kan daarom (nog) niet spreken van een gebruikelijke toepassing, zij het dat er inmiddels meerdere ondernemers zijn die in deze markt werkzaam zijn. Om een einde-afvalstatus niet uit te sluiten voor een toepassing die vanwege zijn innovatieve karakter nog niet gebruikelijk is, moet overwogen worden of de toepassing gebruikelijk kan worden, op grond van zijn functionaliteit en wenselijkheid.

Duidelijk is dat opslag van elektrische energie een functionele toepassing is voor accucellen en geen wezensvreemde toepassing. De cellen zijn immers voor dit doel gemaakt. Functionaliteit en wenselijkheid van de toepassing worden daarnaast bepaald door diverse aspecten van de voorwaarden c (voldoen aan technische en wettelijke eisen) en d (geen nadeel voor milieu en gezondheid). Na de bespreking hieronder van de voorwaarden c en d wordt daarom teruggekomen op het voldoen aan de voorwaarde a 'gebruikelijke toepassing'.

Voorwaarde (b): het bestaan van een markt voor, of vraag naar lithium-ion cellen

Bij de aanvraag zijn tot nu toe intentieverklaringen van twee afnemers van NPP overgelegd. Het betreft een verklaring van Netta Elektronik Ticaret LT te Istanbul en NRG Components Europe te Oud Gastel. Deze partijen verklaren dat zij lithium-ion accu's van NPP willen afnemen en deze accu's inzetten ten behoeve van stationaire energieopslagsystemen.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamh Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

Op basis hiervan constateer ik dat er een markt is voor de lithium-ion cellen.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

Voorwaarde (c): voldoen aan de technische voorschriften voor de toepassing van lithium-ion cellen en aan de hiervoor geldende wetgeving en normen

Uit de ontvangen gegevens en de intentieverklaringen van afnemers volgt dat de lithium-ion cellen voldoen aan de voor de beoogde toepassing geldende eisen en specificaties. De opslagcapaciteit van de lithium-ion cellen is lager dan direct na de eerste fase van gebruik, maar voor de afnemer is dat geen beletsel.

In redelijkheid kan als uitgangspunt genomen worden dat de lithium-ion cellen voldeden aan de toepasselijke productregelgeving toen ze nog in een automotive accu zaten. De lithium-ion cellen worden bij de demontage uit de automotive accu intact gelaten. Ze worden nog getest op hun functioneren voor verzending aan de afnemers. Daarmee staat redelijkerwijs vast dat de Lithium-ion cellen die aan de afnemers geleverd worden nog steeds voldoen aan de toepasselijke regelgeving.

Netta Elektronik en NRG hebben NPP gemachtigd om namens hen te voldoen aan alle verplichtingen die voortvloeien uit het Besluit en de Regeling mededeling batterijen en accu's. NPP heeft verder aangegeven dat nieuwe afnemers ook gehouden zijn NPP te machtigen om genoemde verplichtingen uit te voeren. Deze werkwijze is persoonlijk en schriftelijk afgestemd met Stibat, de stichting bij wie rapportage en mededelingen conform het Besluit en de Regeling worden gedaan. Op deze wijze wordt van het op de markt brengen van deze nieuwe accusystemen overeenkomstig het Besluit mededeling gedaan aan de overheid. Zo wordt op de accu's (wederom) een producentenverantwoordelijkheid gevestigd en is voldoende gegarandeerd dat ook aan het einde van de nieuwe cyclus, bij het einde van de toepassing voor energieopslag, opnieuw verwerking en recycling plaats zal gaan vinden conform het Besluit en de Regeling.

Ik constateer dat de beoogde toepassing voldoet aan de technische voorschriften en hiervoor geldende wetgeving en normen.

Voorwaarde (d): geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid door de toepassing van de lithium-ion cellen

Uit de gegevens blijkt dat door de toepassing van de lithium-ion cellen geen of minder productie van nieuwe accu's voor stationaire energieopslag nodig is. Door de toepassing wordt dus op grondstoffen bespaard.

De beoogde toepassing laat de lithium-ion cellen intact. Er is geen aanwijzing, noch reden om te veronderstellen, dat met de toepassing voor stationaire energieopslag (in plaats van de automotive toepassing) een significant risico voor het milieu of de menselijke gezondheid ontstaat. Stationaire energieopslag met Lithium-ion accu's is reeds gebruikelijk. Het enige verschil, zoals hiervoor toegelicht, is dat de capaciteit per accucel beperkter is dan van een nieuwe accucel.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van de lithium-ion cellen geen ongunstig effect voor het milieu heeft is ook gekeken naar de minimumstandaard volgens het Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3). Zouden de li-ion cellen de status "afvalstof" hebben, dan zou hun verwerking moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Zonder het etiket "afval" is de verwerking niet gebonden aan het LAP. Echter een laagwaardiger toepassing dan de minimumstandaard is te beschouwen als een milieunadeel. In dat geval voldoet de toepassing van de Lithium-ion cellen niet aan voorwaarde (d) van artikel 6.1 van de kaderrichtlijn.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamh Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

In sectorplan 13, batterijen en accu's, van het LAP3 is bij de minimumstandaard opgenomen dat de verwerking moet voldoen aan de eisen van Richtlijn 2006/66/EG inzake batterijen en accu's. De Lithium-ion accu's vallen in de richtlijn onder de categorie "andere afgedankte batterijen en accu's". De eisen hiervoor zijn:

- recycling van ten minste 50% van het gemiddelde gewicht, en
- recycling van de aanwezige metalen met uitzondering van kwik. Het kwik moet verwerkt worden volgens sectorplan 82 kwikhoudend afval.

Uit het sectorplan volgt dat de minimumstandaard betekent dat het eveneens is toegestaan om lithium-ion batterijen geschikt te maken voor gebruik als energieopslag.

Hierboven werd al geconstateerd dat het toepassen van de lithium-ion cellen voor stationaire energieopslag een vorm van recycling is. Het gewichtspercentage van 50% wordt ruimschoots gehaald. De aanwezige metalen maken deel uit van de recycling. De lithium-ion cellen bevatten geen kwik. Hiermee kan gesteld worden dat de beoogde toepassing van de lithium-ion cellen de toets aan de minimumstandaard van het LAP3 doorstaat.

Ik constateer dat met de beoogde toepassing van de lithium-ion cellen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid zijn te verwachten.

Rechtsoordeel

Op grond van het voldoen aan de voorwaarden c en d, kan de resterende vraag met betrekking tot voorwaarde a, of de beoogde toepassing van de lithium-ion cellen gebruikelijk kan worden op grond van functionaliteit en wenselijkheid, positief beantwoord worden. Daarmee is ook aan voorwaarde a van artikel 6, eerste lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen voldaan.

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat **de uit automotive accu's afkomstige lithium-ion cellen die opnieuw toegepast worden in accu's voor stationaire energieopslag als einde-afval kunnen worden aangemerkt** in de zin van artikel 1.1, 6^e lid, 4^e volzin, Wet milieubeheer.

Dit rechtsoordeel is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het heeft een informatief karakter en kan als zodanig door u worden ingebracht bij beoordelingen en beschikkingen door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is ten aanzien van uw activiteiten.

Ik wijs u erop dat mijn oordeel in beginsel alleen betrekking heeft op lithium-ion cellen van de hiervoor vermelde producent, in samenhang met de hiervoor beschreven bewerking en toepassing als grondstof voor batterypacks ten behoeve van stationaire energie, door de betreffende producent vastgesteld en vastgelegd, verifieerbaar voor het bevoegd gezag. De in dit rechtsoordeel gegeven uitleg van de toepasselijke wettelijke voorschriften kan daarnaast worden gebruikt als handvat voor de beoordeling van mogelijke andere activiteiten soortgelijk aan die in dit rechtsoordeel omschreven.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamh Leefomg en
Circ Economie

Datum
-

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/136852

Verder wijs ik u erop dat nog andere wet- en regelgeving dan de hierboven genoemde van toepassing kan zijn op lithium-ion cellen. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan welke wet- en regelgeving dit is en hieraan te voldoen.

In het geval dat lithium-ion cellen worden geëxporteerd, geldt onverminderd de EVOA-verordening wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland Lithium-ion cellen aanmerken als afvalstof.

Dit rechtsoordeel zal zonder vermelding van persoonsnamen ter informatie voor derden worden gepubliceerd op:

<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/afval/>.

Indien u wenst dat ook de in het rechtsoordeel genoemde rechtspersonen in de publicatieversie wordt geanonimiseerd dient u dit binnen 14 dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel schriftelijk te melden¹.

Ik wijs er tenslotte op dat mijn oordeel, dat is gebaseerd op de door u geschetste feiten en omstandigheden, de thans geldende wet- en regelgeving en mijn beleid hierop en jurisprudentie, op enig moment door gewijzigde feiten of omstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie achterhaald kan zijn en dan niet meer geldt. Het is uw verantwoordelijkheid om u op de hoogte te houden van dit soort wijzigingen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE DIRECTEUR DUURZAME LEEFOMGEVING EN CIRCULAIRE ECONOMIE,



mevr. drs. E.E. de Kleuver