

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3041

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 februari 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 5 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Terrorismebestrijdingsagenda EU (Kamerstuk 22 112, nr. 3039)

Fiche: Mededeling «Europees klimaatpact» (Kamerstuk 22 112, nr. 3040)

Fiche: Verordening inzake batterijen

Fiche: Mededeling EU-strategie voor duurzame en slimme mobiliteit (Kamerstuk 22 112, nr. 3042)

Fiche: Richtlijn toekenning uitvoeringsbevoegdheden btw (Kamerstuk 22 112, nr. 3043)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

Fiche: Verordening inzake batterijen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot intrekking van Richtlijn 2006/66/EG en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/1020
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
10/12/2020
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2020) 798
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal/EN/TXT/?uri=consil%3AST_13944_2020_INIT
- e) *Nr. impact assessment Commissie*
SWD (2020) 334 final} en SWD (2020) 335 final}
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 114 VWEU
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

De Commissie heeft op 10 december 2020 het voorstel voor een verordening met betrekking tot batterijen uitgebracht als onderdeel van de Europese Green Deal¹. Met het voorstel wil de Commissie geharmoniseerde producteisen voor batterijen realiseren, een goed functionerende markt voor secundaire grondstoffen opzetten en negatieve milieueffecten in de productie, gebruiks- en einde-levensfasen van batterijen reduceren. Om dit te bereiken beoogt de Commissie barrières voor het functioneren van een Europese recycling markt te adresseren, verschillen in nationale implementatie van de Batterijenrichtlijn te verhelpen en een geharmoniseerd en stabiel regelgevend kader voor batterijen in te stellen.

Het voorstel is in vergelijking met de huidige Batterijen Richtlijn, welke primair gericht is op de afvalfase van batterijen, meer alomvattend van aard en gaat over de gehele levenscyclus van verschillende typen batterijen die wereldwijd geproduceerd worden en in de Europese Unie op de markt worden gebracht. De voornaamste inhoudelijke punten uit het voorstel hebben betrekking op het hergebruiken van batterijen, inzameling en recycling, regels voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV), reductie van de koolstofvoetafdruk van batterijen, minimale prestatie en degelijkheidseisen (waaronder levensduur), het toepassen van recyclelaar, verwijderbaarheid en vervangbaarheid van batterijen, veiligheidseisen, informatieverstrekking over milieu en veiligheidsaspecten, maatschappelijk verantwoorde inkoop door overheidsinstanties, en gepaste zorgvuldigheid in de waardeketen, waaronder bij winning van grondstoffen.

¹ EUR-Lex – 52019DC0640 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

De verordening heeft als rechtsgrondslag artikel 114 VWEU (interne markt) in tegenstelling tot de Batterijen Richtlijn, welke was gebaseerd op artikel 192 VWEU (milieu) en artikel 114 VWEU. De Commissie motiveert de keuze voor de interne markt grondslag met het belang om barrières voor het functioneren van een Europese recycling markt te adresseren, verschillen in nationale implementatie van de Batterijen Richtlijn te verhelpen, schaalvoordelen te realiseren en een geharmoniseerd en stabiel regelgevend kader te stellen. De Commissie meent dat de interne markt doelstellingen in dit voorstel prioriteit hebben boven de milieuvoordelen. Hier zal het BNC-fiche nader op in gaan.

De Commissie kiest voor een verordening omdat zij van mening is dat de beoogde aan harmonisatie van de eisen die gesteld worden aan marktpartijen in de batterijketen hiermee beter bereikt kan worden dan door middel van een Richtlijn. De batterijen Richtlijn heeft aldus de Commissie geleid tot een onsamenhangend regelgevend kader. Ook stelt de Commissie dat hiermee bewerkstelligd wordt dat verplichtingen op hetzelfde moment en op dezelfde wijze van kracht worden in alle 27 EU-lidstaten.

b) Impact assessment Commissie

Door de Commissie is een impact assessment uitgevoerd waarin opties voor de genoemde kernmaatregelen, aanverwante sub-maatregelen en alternatieven zijn geëvalueerd. Door de Commissie wordt ingeschat dat een aantal van de maatregelen zal leiden tot financiële kosten, bijvoorbeeld om te kunnen voldoen aan de UPV-verplichtingen en het behalen van de gestelde inzameldoelstellingen, maar dat dit niet zal leiden tot significante impact op bedrijven en consumenten. Het wordt verwacht dat het voorstel zal leiden tot een kleine toename aan administratieve lasten, met name waar het gaat om eisen aangaande de koolstofvoetafdruk en toepassing van recyclelaat. Geconcludeerd wordt echter dat de baten van de beoogde uitkomsten zwaarder wegen dan de kosten, namelijk een beter functionerende interne markt, lagere milieu impact en lagere sociale en milieurisico's. In aanvulling hierop wordt ingeschat dat het zal leiden tot hogere werkgelegenheid in de lithium-ion batterijen productie- en recyclingsector.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De essentie van het Nederlands beleid is uiteengezet in de Nederlandse strategische aanpak batterijen.² Deze aanpak is erop gericht om de toename van het gebruik van batterijen in de samenleving – in transport, energieopslag en consumentenproducten – verantwoord te laten verlopen en de kansen ervan slim te benutten. De strategische aanpak batterijen focust op 5 thema's: herkomst grondstoffen, inzameling en hergebruik, veiligheid, economische perspectieven en energiediensten. Voor elk van deze thema's zijn acties overeengekomen. Over de voortgang ten aanzien van de strategische aanpak is de Tweede Kamer op 17 december 2020 geïnformeerd³.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet is positief over de integrale benadering van het voorstel, waarmee onder meer milieu, sociale- en veiligheidsaspecten in de gehele batterijketen van grondstofwinning tot recycling geadresseerd worden.

² Kamerstuk 31 209, nr. 223

³ Kamerstuk 31 209, nr. 225.

Het kabinet merkt op dat het voorstel van de Commissie een goed instrument is om op Europees niveau te komen tot geharmoniseerde duurzame producteisen met betrekking tot batterijen, op een wijze die bijdraagt aan een goed functionerende interne markt en de bescherming van het milieu.

Echter, vervalt met het voorstel de dubbele interne markt én milieu-grondslag van de Batterijen Richtlijn. Het kabinet onderkent het belang van het voorstel voor een goed functionerende interne markt, maar heeft vragen bij de keuze om het voorstel niet ook op de milieugrondslag te baseren. Volgens het kabinet zien doel en inhoud van het voorstel in gelijke mate op versterking van de interne markt en de bescherming van het milieu. Met name waar het gaat om de inrichting van UPV en inzameling van batterijen op nationaal niveau signaleert het kabinet dat de keuze voor een interne markt grondslag tot gevolg heeft dat het kabinet minder mogelijkheden heeft om op nationaal niveau verdergaande maatregelen te treffen om het milieu te beschermen, bijvoorbeeld door een aanvullende nationale doelstelling voor inzameling van bepaalde typen batterijen. Voor bepalingen die op de milieugrondslag zijn gebaseerd, bestaat de mogelijkheid om – binnen de grenzen van het VWEU – verdergaande maatregelen te treffen. Het kabinet zal daarom bepleiten om het voorstel ook op de milieugrondslag te baseren. Indien de rechtsgrondslag beperkt blijft tot de interne marktgrondslag, zal het kabinet bij de onderhandelingen in de bepalingen zelf inzetten op ruimte voor lidstaten. Dit kan uiteraard uitsluitend op onderdelen waarbij er geen of geringe effecten zijn voor de interne markt.

Ten aanzien van de kernmaatregelen uit het voorstel is het kabinet overwegend positief en worden de voorstellen van de Commissie verwelkomd. Wel merkt het kabinet in den brede op dat veel eisen niet van toepassing zijn op batterijen met een capaciteit onder de 2 kWh, waaronder batterijen in lichte voertuigen zoals *e-bikes*. Dit type batterijen wordt in sterk toenemende mate op de markt gebracht, en heeft dus een toenemende impact op het milieu wanneer deze niet duurzaam worden geproduceerd of niet goed worden ingezameld en gerecycled. Het kabinet zal daarnaast inzetten op aanvullende duurzaamheidseisen voor deze batterijtypen.

Met het voorstel wordt toegang tot batterijdata van industriële en elektrische voertuig (EV) batterijen verbeterd, wat een belangrijke bijdrage kan leveren aan het hergebruik van deze batterijen. Wel heeft het kabinet vragen bij de toepasbaarheid van de eisen aan batterijdata, waar het gaat om batterijen met uiteenlopende toepassingen en chemische samenstellingen. Daarnaast merkt het kabinet op dat de Commissie vasthoudt aan een verouderde meetmethodiek voor de inzameling van batterijen. Het kabinet heeft als gevolg van deze methodiek vragen bij de haalbaarheid van de inzameldoelen voor draagbare batterijen door producenten van 65% in 2025 en 70% in 2030 en zal inzetten op een methodiek met een betere weergave van de daadwerkelijke inzamelprestatie. Tevens zal het kabinet pleiten voor verduidelijking van de eisen die op hergebruik van toepassing zijn. Ten aanzien van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) zal het kabinet vragen om duidelijkheid over de verhouding tussen de eisen die in het voorliggende voorstel gesteld worden aan UPV en de UPV-eisen in de Kaderrichtlijn Afvalstoffen (Kra)⁴. Het kabinet zal inzetten op een optimale aansluiting bij de kaders uit de Kra. Voorts zal het kabinet aandacht vragen voor stroomlijning tussen bestaande (inter)nationale kaders en de Europese voorstellen op het gebied van veiligheidseisen met betrekking tot stationaire batterijen. Ten

⁴ EUR-Lex – 02008L0098–20180705 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

aanzien van de toepassing van gevaarlijke stoffen ziet het kabinet graag een verduidelijking op de wijze waarop coherentie met REACH verordening⁵ op de lange termijn geborgd wordt.

Tot slot merkt het kabinet op dat problemen in de waardeketen voor mens en milieu niet tot batterijen zijn beperkt. Het kabinet ondersteunt daarom de vaststelling in het voorstel dat een gepaste zorgvuldigheid verplichting moet worden bekeken in het licht van het aangekondigde bredere Commissievoorstel op *sustainable corporate governance* dat in 2021 wordt gepresenteerd. Het kabinet beoordeelt het voorstel als complementair met de EU Verordening Conflictmineralen (EU 2017/821) en de EU Verordening Conflictmineralen (2017/821). Niettemin vindt het kabinet het belangrijk dat bedrijven niet worden geconfronteerd met verschillende eisen t.a.v. gepaste zorgvuldigheid en streeft het naar beleidscoherentie. Dit zal een punt van aandacht zijn in de onderhandelingen.

Implicaties voor brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de Motie Van Raan (Kamerstuk 353 77, nr. 19) om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. De effecten op de kwaliteit van leven voor de huidige generaties in Nederland zijn positief, onder meer door de bijdrage van het voorstel aan CO₂emissiereductie in de batterijketen, maar ook door de bijdrage die het levert aan verduurzaming en waarde behoud van elektrische vervoersmiddelen. De effecten op kapitaalvoorraden voor latere generaties, beoordeelt het kabinet positief omdat het voorstel aansluit bij de principes van een circulaire economie waarbinnen waardevolle materialen zo lang mogelijk behouden blijven door een lange levensduur van producten en door middel van hoogwaardige recycling. Ook de grensoverschrijdende effecten zijn positief omdat de Duurzaamheidseisen uit het voorstel ook van toepassing zijn op geïmporteerde batterijen, en omdat de eisen met betrekking tot gepaste zorgvuldigheid leiden tot een meer verantwoorde winning van grondstoffen voor batterijen. Voor de verdeling van kosten en baten over verschillende groepen in de samenleving zijn er geen rechtstreekse financiële gevolgen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten hebben het voorstel over het algemeen positief ontvangen. Wel geeft een aantal lidstaten aan kritisch te zijn over het feit dat voor een interne markt grondslag is gekozen in plaats van de huidige dubbele grondslag van interne markt en milieu, omdat hiermee beredeneerd wordt dat het milieu van ondergeschikt belang is. Ten aanzien van het instrument van een verordening geeft een aantal lidstaten aan zorgen te hebben dat dit belemmerend zou kunnen zijn voor de invulling van nationale regelingen voor UPV op zodanige wijze dat deze aansluiten bij het nationale stelsel.

De positie van het Europees Parlement is nog niet bekend en een rapporteur is nog niet benoemd.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert het voorstel op artikel 114 VWEU. Op grond van artikel 114 VWEU heeft de EU de bevoegdheid maatregelen vast te stellen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne

⁵ EUR-Lex – 32006R1907 – EN – EUR-Lex (europa.eu)

markt betreffen. Het kabinet beoordeelt de rechtsgrondslag positief met een kanttekening. Het bindend vastleggen van duurzaamheidseisen aan batterijen op Europees niveau biedt duidelijkheid en uniformiteit aan marktpartijen en draagt bij aan een gelijk speelveld. Zodoende draagt het voorstel bij aan een goede werking van de interne markt. Het kabinet kan zich daarom vinden in de keuze voor de interne markt grondslag. De kanttekening ziet op het feit dat het voorstel uitsluitend is gebaseerd op de interne markt grondslag. Volgens het kabinet ziet het voorstel in gelijke mate op de bescherming van het milieu, bijvoorbeeld waar het gaat om de inzameling van batterijen en eisen aan uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (UPV) op nationaal niveau. Het kabinet zal daarom in eerste instantie bepleiten om het rechtsinstrument ook op de milieu-grondslag te baseren en daarbij aan te geven voor welke bepalingen die grondslag geldt. Indien de rechtsgrondslag beperkt blijft tot de interne marktgrondslag, zal het kabinet bij de onderhandelingen in de bepalingen zelf inzetten op ruimte voor lidstaten. Dit kan uiteraard uitsluitend op onderdelen waarbij er geen of geringe effecten zijn voor de interne markt.

b) Subsidiariteit

De beoordeling ten aanzien van de subsidiariteit van het voorstel is positief. Vanwege het belang van een goed functionerende interne markt is het van belang dat in de hele EU uniforme duurzaamheidseisen gesteld worden aan batterijen die op de markt worden gebracht. Duurzaamheidseisen vaststellen op het niveau van de lidstaten zou leiden tot een onsamenhangend regelgevend kader waardoor het functioneren van de interne markt zou worden belemmerd. Optreden op EU-niveau is derhalve gerechtvaardigd. Vanwege het belang van de bescherming van het milieu is het belangrijk dat in de hele EU (minimum) voorschriften worden gesteld aan de inzameling, verwerking en recycling van afgedankte batterijen. De in de verordening voorgestelde bepalingen geven hier invulling aan. Hier geldt eveneens dat de bescherming van het milieu door het voorschrijven van (minimum) voorschriften beter op EU-niveau kan plaatsvinden om belemmeringen van de interne markt te voorkomen.

c) Proportionaliteit

Het kabinet is positief over de proportionaliteit. De Commissie heeft gekozen voor het instrument verordening. De nadruk van het voorstel ligt op het stellen van producteisen (onder meer met betrekking tot de toepassing van recyclelaat, batterijefficiëntie, koolstofvoetafdruk) aan batterijen. Het kabinet is van mening dat het instrument verordening hier een geschikt instrument voor is met name om de beoogde uniformiteit van de regelgeving te waarborgen. Het kabinet heeft wel vragen bij de keuze voor het instrument verordening bij bepalingen over de UPV voor batterijen, omdat het voorstel de lidstaten in dit kader verplicht tot het opstellen van diverse nationale maatregelen. Het kabinet hecht eraan dat bepalingen van een verordening rechtstreeks kunnen werken en dat toezichthouders hier rechtstreeks op kunnen handhaven. De inzet van het kabinet is ook dat lidstaten voldoende tijd krijgen nationale maatregelen te nemen voordat de verordening rechtstreeks toepasselijk wordt.

Afgezien van het bovengenoemd punt biedt het voorstel de juiste maatregelen voor het beoogde doel van het leveren van een verbetering van de duurzaamheid van batterijen, tegen kosten (zoals uiteengezet onder 5) die betrekkelijk laag zijn in verhouding tot de aanzienlijke voordelen die het oplevert voor het milieu en de energietransitie. Ook inhoudelijk gaat het voorstel op de meeste punten niet verder dan noodzakelijk en is het geschikt om de doelstelling te bereiken. Wel heeft het kabinet met oog op administratieve lasten vragen bij de proportiona-

liteit van de maatregelen voor het maatschappelijk inkopen van batterijen en een aantal producteisen (t.a.v. batterijdata en prestatie-eisen) voor industriële batterijen. Het kabinet is van mening dat deze lasten in verhouding moeten staan tot het te bereiken milieuvoordeel.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het kabinet verwacht geen grote consequenties voor de EU-begroting. De Commissie geeft aan kosten te verwachten in de vorm van personele capaciteit en financiering voor de aankoop van gegevens en diensten. Het gaat om 10,7 miljoen aan kosten bij DG GROW (onder meer onderzoekskosten, administratieve regelingen, IT-ontwikkelingskosten), 7,25 miljoen Euro bij DG ENV (onder meer ter financiering inzet van het Europees agentschap voor chemicaliën en het *Joint Research Centre* van de Commissie) en 3,075 miljoen aan personele kosten bij DG ENV, GROW en EUROSTAT. De Commissie geeft aan dat de informatie in het financieel memorandum verenigbaar is met het voorstel voor een het MFK na 2020. Het kabinet is van mening dat de eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Aangezien uit de financiële bijlage niet blijkt hoe deze middelen worden gedekt, betekent dat dat het kabinet inzet op financiering door middel van herschikking op de begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden

Producteisen met betrekking tot de CO₂voetafdruk van batterijen, toepassing van recyclelaan en gepaste zorgvuldigheid m.b.t. de winning van primaire grondstoffen zullen in opdracht van producenten geverifieerd worden via genotificeerde conformiteitsbeoordelingsinstanties. De financiële consequenties voor de rijksoverheid zijn in dit kader beperkt tot de beoordeling en notificatie van deze instanties.

Toezicht op het afvalbeheer van batterijen zal op nationaal niveau moeten plaatsvinden door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Deze taak wordt al uitgevoerd in het kader van het huidige toezicht op de naleving van verplichtingen die voortvloeien uit de huidige Batterijen Richtlijn. De verordening brengt uitgebreidere verplichtingen met zich mee, wat aanvullende personele capaciteit zal vragen om op de naleving toe te zien. Dit zal bezien moeten worden in het totaal van opgaven binnen de ILT.

Eventuele nationale budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline. Er zijn geen financiële consequenties voorzien voor medeoverheden.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Door de Commissie zijn in het *impact assessment* per voorgestelde maatregel de economische effecten uiteengezet. Er zijn consequenties voor het Nederlandse bedrijfsleven dat in de batterijenketen actief is. Nederland kent vooral activiteit aan het begin (innovatie van nieuwe batterijconcepten) en einde (integratie van cellen in modules of pakketten en in eindproducten, en hergebruik) van de keten. Producenten van batterijcellen zijn in Nederland nauwelijks aanwezig en Nederland heeft

hier ook geen sterke uitgangspositie voor⁶. Toch brengen ook Nederlandse partijen batterijen en accu's op de markt, als importeur of bijvoorbeeld als onderdeel van *e-bikes* of kleinschalige *in-house*-productie van accu's bij *heavy duty* vervoer. Voor deze bedrijven zal sprake zijn van een zekere mate van extra administratieve lasten en gepaarde kosten vanwege de nieuwe rapportageverplichtingen. Ook is het mogelijk dat batterijen duurder worden vanwege de UPV, waarbij de extra kosten die producenten van batterijen maken om te voldoen aan de inzameldoelstellingen worden doorberekend aan de consument. De Commissie schat in dat deze kosten vrij beperkt zijn (tussen de 1.24 en 1.43 Euro per capita per jaar) en dat de kosten deels worden gecompenseerd door de baten (inkomsten vanuit gerecyclede materialen) alhoewel deze inschattingen wel omgeven zijn met onzekerheid. Gegeven de onzekerheid rond deze schattingen classificeert het kabinet de economische impact als proportioneel en verwelkomt het kabinet de extra impuls voor innovatie in recycling en disruptieve batterijconcepten die de verordening zal realiseren. Uit het impact assessment komt naar voren dat de verordening geen significante impact heeft op de productiekosten van batterijen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Door de Commissie zijn in het impact assessment per voorgestelde maatregel de administratieve lasten uiteengezet, waarvan de voor Nederland belangrijkste punten hier zijn uitgelicht. Verplichtingen ten aanzien van het maatschappelijk verantwoord inkopen leiden tot lastenverzwaring voor de rijksoverheid en decentrale overheden. Verplichtingen ten aanzien van productontwerp, gepaste zorgvuldigheid en materiaalsamenstelling van batterijen leiden tot lastenverzwaring voor batterijproducenten. In Nederland zijn dergelijke bedrijven nauwelijks gevestigd, al zal een deel van de verplichtingen wel van toepassing zijn op bedrijfsmatige importeurs en Nederlandse bedrijven die gebruikte EV-batterijen geschikt maken voor hergebruik en bedrijven die batterijen als onderdeel van *e-bikes* of kleinschalige *in-house*-productie van accu's bij *heavy duty* vervoer op de markt brengen. De toetsing op conformiteit aan de gestelde producteisen aan batterijen die op de markt worden gebracht geschiedt door middel van genotificeerde instanties. In min of meer vergelijkbare producten zoals consumentenelektronica wordt volstaan met meer lastenluwe eigenverklaringen m.b.t. de conformiteit van de producent of importeur. Het kabinet zal met oog op de administratieve lasten vragen naar de overwegingen om in dit geval te kiezen voor toetsing door middel van genotificeerde instanties. Ook heeft het kabinet vragen over de regeldruk als gevolg van de producteisen voor industriële batterijen boven de 2 kWh omdat deze qua vorm en toepassingen sterk uiteenlopen. Verplichtingen ten aanzien van UPV leiden tot lasten (en aanverwante kosten) voor bedrijven die in aard vergelijkbaar zijn met de huidige verplichtingen die volgen uit de Batterijenrichtlijn. Wel zullen deze lasten in beperkte mate toenemen, onder meer door aanvullende verplichtingen die gesteld worden voor rapportage en inzameling van batterijen en de verbreding van de typen batterijen waarop deze verplichtingen van toepassing zijn. Producenten kunnen de lasten minimaliseren door gezamenlijk uitvoering te geven aan de UPV-verplichtingen. Ook zal het toezicht op de UPV-verplichting tot lastenverzwaring voor de rijksoverheid leiden zoals nader uiteengezet onder 7. Het kabinet steunt de aanvullende verplichtingen voor inzamelingen en verbreding van de typen batterijen in verband met het hierbij te behalen milieuvoordeel. Het kabinet zal erop inzetten om de gevolgen voor de regeldruk in de uitvoering zo minimaal mogelijk te houden. Alles overwegend vindt het

⁶ Verkenning batterijen 2 Positie Nederland in de waardeketen | Rapport | Rijksoverheid.nl

kabinet de (beperkte) lastenverzwaring acceptabel gelet op de beoogde doelen. Wel zal het kabinet met oog op het minimaliseren van lasten aandacht vragen voor de termijnen waarbinnen diverse maatregelen van kracht worden, waarbij het kabinet zal inzetten op termijnen die voldoende tijd geven aan marktpartijen en overheidsinstanties om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

e) Gevolgen voor concurrentiekracht

De Commissie voorziet positieve effecten voor het concurrentievermogen van de Europese batterijensector. Door het beter laten functioneren van de interne markt t.a.v. batterijen beoogt de Commissie investeringszekerheid te bieden voor de opbouw van productie- en recyclingcapaciteit in Europa. Door uniforme eisen stellen aan batterijen die in de EU op de markt worden gebracht wordt bovendien een gelijk speelveld gecreëerd voor producenten, importeurs en andere marktpartijen. Het kabinet is het daarmee eens. Ook voorziet het kabinet positieve effecten voor Nederlandse bedrijvigheid m.b.t. batterijen zoals genoemd onder c (financiële consequenties).

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het betreft een voorstel voor een verordening. Verordeningen zijn direct toepasselijk en hoeven niet in nationale wetgeving te worden omgezet, maar de toepassing ervan moet wel tijdig verzekerd worden. De Regeling beheer batterijen en accu's 2008 en het Besluit beheer batterijen en accu's 2008 komen met de inwerkingtreding van de verordening te vervallen. Wel is het zo dat het voorstel diverse implementatieverplichtingen voor de lidstaten bevat. Zo zullen ter uitvoering van de bepalingen met betrekking tot UPV nationale regels moeten worden opgesteld. Het kabinet zal pleiten voor een inwerkingtredingstermijn waarbinnen deze maatregelen redelijkerwijs getroffen kunnen worden.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Het voorstel geeft de Commissie circa 40 bevoegdheden voor uitvoeringshandelingen en gedelegeerde handelingen.

- Artikel 6: De Commissie kan per gedelegeerde handeling restricties op het gebruik van gevaarlijke stoffen aanpassen en instellen.
- Artikel 7: Het per uitvoeringshandeling vastleggen van het format voor de declaratie van de CO₂ voetafdruk van batterijen en het format voor etikettering van de CO₂ voetafdruk prestatieklassen van EV-batterijen. Ook kan de Commissie de informatievereisten t.a.v. de CO₂ voetafdruk per gedelegeerde handeling aanpassen. Voor 31 december 2024 komt de Commissie met een gedelegeerde handeling om de CO₂ voetafdruk prestatieklassen vast te leggen, in 2026 met een gedelegeerde handeling om maximum CO₂ voetafdruk vast te leggen.
- Artikel 8: uiterlijk 31 december 2025 stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast met de methode voor de berekening en verificatie van de hoeveelheid *recycled content* in batterijen. Indien nodig komt de Commissie 31 december 2027 met een amendement op de minimale *recycled content* verplichtingen (gedelegeerde handeling).
- Artikel 9: uiterlijk 31 december 2025 stelt de Commissie een gedelegeerde handeling vast met minimumwaarden voor de prestatie en levensduur van draagbare batterijen. De Commissie heeft bevoegd-

heid om met gedelegeerde handelingen deze minimumwaarden aan te passen in het licht van de technische en wetenschappelijke vooruitgang.

- Artikel 10: uiterlijk 31 december 2024 stelt de Commissie een gedelegeerde handeling vast met minimumwaarden voor prestatie en levensduur van oplaadbare industriële batterijen met een capaciteit van ten minste 2 kWh.
- Artikel 12: De Commissie heeft de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen aan te nemen om de veiligheidsparameters waar stationaire batterij-energieopslag systemen aan moeten voldoen te wijzigen in het licht van de technische en wetenschappelijke vooruitgang.
- Artikel 13: uiterlijk 31 december 2025 stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast ter vastlegging van geharmoniseerde specificaties voor de etikettering van batterijen.
- Artikel 16: De Commissie heeft de bevoegdheid uitvoeringshandelingen vast te stellen die gemeenschappelijke specificaties vastleggen voor de artikelen 9 (prestate en degelijkheidseisen draagbare batterijen), 10 (prestate en degelijkheidseisen voor industriële en EV-batterijen), 12 (veiligheid stationaire batterijsystemen) en 13 (etikettering), artikel 59, lid 5, punt a (bewijs van functionaliteit van hergebruikte batterijen), of de in artikel 15, lid 2, bedoelde tests op conformiteit van batterijen met producteisen. Hier kan onder meer sprake van zijn indien gevraagde geharmoniseerde normen te lang op zich laten wachten, of indien de commissie van mening is dat de betreffende geharmoniseerde normen ontoereikend zijn.
- Artikel 17: De Commissie is bevoegd gedelegeerde handelingen vast te stellen om additionele verificatie stappen in *conformity assessment* modules te introduceren of om deze modules te vervangen n.a.v. nieuwe eisen aan batterijen.
- Artikel 32: Wanneer de Commissie vaststelt dat een genotificeerde instantie niet meer aan de vereisten van de notificatie voldoet, zal de Commissie per uitvoeringshandeling met een raadplegingsprocedure het notificerende gezag verzoeken om sancties te stellen.
- Artikel 39: De Commissie kan per gedelegeerde handeling de lijst met ruwe grondstoffen en risico categorieën in Annex X aanpassen aan wetenschappelijke en technische vooruitgang, en de verplichtingen van marktpartijen uit dit artikel aanpassen in het licht van wijzigingen Vo 2017/821 en OESO-richtsnoeren.
- Artikel 47: De Commissie kan ter voorkoming van verstoring van de interne markt per uitvoeringshandeling criteria vastleggen voor de toepassing van tariefdifferentiatie van afvalbeheerbijdragen.
- Artikel 55: De Commissie heeft de bevoegdheid om met gedelegeerde handelingen de berekeningsmethodiek van de inzamelprestatie van draagbare batterijen te wijzigen.
- Artikel 56: De Commissie heeft de bevoegdheid om per gedelegeerde handeling de recycling vereisten aan te passen i.v.m. technische en wetenschappelijke vooruitgang in het afvalbeheer.
- Artikel 57: De Commissie zal uiterlijk 31 december 2023 een uitvoeringshandeling vaststellen met nadere regels voor de berekening en verificatie van recycling efficiëntie en terugwinning van materialen. De Commissie heeft bevoegdheid om per gedelegeerde handeling de minimumvereisten aan te passen i.v.m. technische en wetenschappelijke vooruitgang in het afvalbeheer.
- Artikel 58: De Commissie heeft bevoegdheid een gedelegeerde handeling vast te stellen over criteria voor de beoordeling van gelijkwaardige voorwaarden voorverwerking en recycling van batterijen buiten de EU.
- Artikel 59: De Commissie is bevoegd uitvoeringshandelingen ter vastlegging van gedetailleerde technische eisen waar batterijen aan

- moeten voldoen om geen afval meer te zijn en eisen aan de data en methode voor het inschatten van de *state of health* van batterijen.
- Artikel 62: De Commissie stelt uiterlijk 31 december 2023 uitvoeringshandelingen vast over de formats voor de rapportage door Nederland aan de Commissie over het aantal op de markt gebrachte en ingezamelde batterijen en de recycling efficiëntie, en over de verificatiemethoden en operationele omstandigheden daarvan.
 - Artikel 64: Uiterlijk 31 december 2024 stelt de Commissie uitvoeringshandelingen vast t.a.v. het elektronisch uitwisselingsysteem van batterijinformatie ter vaststelling van de architectuur van het systeem, het format waarin benodigde data beschikbaar wordt gesteld en de regels voor het gebruik van het systeem.
 - Artikel 65: De Commissie is bevoegd uitvoeringshandelingen vast te stellen met betrekking tot regels over het raadplegen, delen, beheeren, verkennen, publiceren en hergebruiken van de via het batterijenpaspoort toegankelijke informatie en gegevens.
 - Artikel 67: In het geval van bezwaar tegen corrigerende maatregelen van een lidstaat wegens non-conformiteit kan de Commissie na overleg aan de hand van een evaluatie besluiten met een uitvoeringshandeling of de nationale maatregel gerechtvaardigd is of niet.
 - Artikel 68: In het geval van nationale maatregelen tegen batterijen die wel voldoen aan de verplichtingen uit de verordening maar toch een risico (milieu, veiligheid, gezondheid) vormen, zal de Commissie na overleg en een beoordeling een uitvoeringshandeling vaststellen waarin is bepaald of de nationale maatregel gerechtvaardigd is.
 - Artikel 70: De Commissie stelt uiterlijk 31 december 2026 gedelegeerde handelingen vast om de verordening aan te vullen met minimale verplichte criteria of streefdoelen voor groene overheidsopdrachten.
 - Artikel 72: De Commissie kan met uitvoeringshandelingen eisen stellen aan *due diligence schemes* en aanverwante informatievereisten.

Voor wat betreft de gedelegeerde handelingen worden er geen essentiële onderwerpen van de verordening geregeld. De toekenning van een delegatiebevoegdheid is daarmee mogelijk. Daarnaast ligt de keuze voor de gedelegeerde handelingen in bovengenoemde artikelen voor de hand, aangezien het gaat om bevoegdheden om de verordening aan te vullen of te wijzigen (het betreft voornamelijk wijzigingen van bijlagen van de batterijenverordening). De toekenning van deze bevoegdheden is in de ogen van het kabinet wenselijk vanwege de flexibiliteit die dit biedt, onder meer bij het aanpassen van de minimale *recycled content* verplichtingen en het stellen van minimumwaarden voor de prestatie en levensduur van draagbare batterijen.

Voor wat betreft de toekenning van uitvoeringsbevoegdheden (artikel 7, 8, 13, 16, 32, 47, 57, 59, 62, 64, 65, 67, 68 en 72) kan het kabinet zich vinden in de toekenning van deze uitvoeringsbevoegdheden. De uitvoeringsbevoegdheden regelen geen essentiële onderdelen van de verordening. Daarnaast ligt de keuze voor uitvoeringshandelingen voor de hand aangezien de handelingen gericht zijn op eenvormige uitvoering van de verordening.

Voor wat betreft de keuze voor de procedure voor vaststelling van de uitvoeringshandelingen wordt gekozen voor de onderzoeksprocedure voor artikelen 7 lid 1 en lid 2 sub b, artikel 8 lid 1, artikel 13 lid 7, artikel 16 lid 1, artikel 47 lid 12, artikel 57 lid 4, artikel 59 lid 8, artikel 62 lid 5, artikel 64 lid 5, artikel 65 lid 7, artikel 67 lid 1, artikel 68 lid 4 en artikel 72 lid 2 en lid 7.

Voor wat betreft artikel 32 lid 4, wordt gekozen voor de raadplegingsprocedure. Het kabinet kan gelet op artikel 2 lid 2 van verordening 182/2011 zich vinden in de keuze voor de onderzoeksprocedure in de genoemde

artikelen gelet op het feit dat de uitvoeringshandelingen betrekking hebben op het milieu, maar ook omdat de handelingen, bijvoorbeeld met betrekking tot het format voor het etiketteren van batterijen, gepaard kan gaan met regeldruk voor bedrijven over het aanleveren van gegevens. In artikel 32 lid 4 wordt gekozen voor de raadplegingsprocedure. Het kabinet kan dit volgen, gelet op artikel 2 lid 3 van verordening 182/2011. Deze uitvoeringshandeling heeft geen betrekking op het milieu, maar het voldoen van instanties aan aanmeldingseisen en de bekwaamheid van deze instanties.

Ten aanzien van enkele gedelegeerde en uitvoeringsbevoegdheden zet het kabinet kanttekeningen bij de afbakening daarvan. Ten aanzien van artikel 32 lid 4 zal het kabinet inzetten op nadere verduidelijking in welke gevallen de Commissie notificerende instanties zal verzoeken om corrigerende maatregelen te nemen. Ten aanzien van de bevoegdheid in artikel 16 om uitvoeringshandelingen vast te stellen is het kabinet van mening dat deze niet concreet genoeg is omschreven, waardoor niet duidelijk is wanneer de Commissie tot actie over gaat. Het kabinet zal inzetten op verduidelijking. Ten aanzien van artikel 55 zal het kabinet pleiten voor nadere afbakening van de delegatiebevoegdheid, zodat aanpassingen van de berekeningsmethodiek specifiek betrekking moeten hebben op een meer accurate afspiegeling van de inzamelprestatie. Het kabinet zal inzetten op een duidelijke afbakening van de voorgestelde bevoegdheden.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2022. Het kabinet heeft vragen bij de haalbaarheid van deze datum met oog op de tijd die nodig is voor implementatieverplichtingen voor de lidstaten. Met oog op het minimaliseren van lasten zal het kabinet aandacht vragen voor de termijnen waarbinnen diverse maatregelen van kracht worden, waarbij het kabinet zal inzetten op termijnen die voldoende tijd geven aan marktpartijen en overheidsinstanties om aan de gestelde eisen te kunnen voldoen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie zal voor 31 december 2030 ter evaluatie van de verordening een rapport opstellen over de toepassing van de verordening en de impact op het milieu en het functioneren van de interne markt. Hierbij zal in het bijzonder ingegaan worden op duurzaamheid en veiligheidsvereisten, etikettering en informatieverplichtingen, gepaste zorgvuldigheid, en maatregelen t.a.v. de einde-levensfase van batterijen. Het kabinet is hier voorstander van.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De ILT zal in samenwerking met Rijkswaterstaat moeten toezien op verplichtingen van marktpartijen, met name producenten en producentenorganisaties, ten aanzien van de einde-levensfase van batterijen, waaronder inzameling, verwerking, recycling en *repurposing*. Deze taken worden grotendeels al uitgevoerd ten gevolge van de Batterijenrichtlijn, maar zullen moeten worden uitgebreid om op nieuwe verplichtingen uit de verordening toe te zien. Om naleving van verplichtingen die volgen uit

de UPV te monitoren zal een register opgezet en bijgehouden moeten worden waarin producenten en importeurs zich moeten registreren en informatie moeten verstrekken over de naleving van verplichtingen die volgen uit de verordening. Op basis van deze informatie zal de melding door het bevoegd gezag beoordeeld en geautoriseerd moeten worden. Het opzetten van dit register zal incidentele lasten met zich mee brengen maar zal op de lange termijn leiden tot relatieve lastenverlichting. Waar het gaat om naleving van producteisen zal toezicht in eerste instantie plaatsvinden door genotificeerde conformiteitsbeoordelingsinstanties waardoor implicaties voor de uitvoering en handhaving door de rijksoverheid beperkt zijn. Voor de notificatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties moet een autoriteit worden aangewezen. Het kabinet zal de implicaties voor de uitvoering en handhaving nader inventariseren en op basis hiervan aandacht besteden aan de handhaafbaarheid van de voorgestelde verplichtingen. In aanvulling op de verplichtingen van producenten zullen ook marktpartijen die batterijen verwerken hierover aan de ILT moeten rapporteren. Ook zullen marktpartijen die industriële, *automotive* en EV-batterijen inzamelen hierover aan de ILT moeten rapporteren. Het kabinet heeft vragen over de rapportageverplichtingen over het afvalbeheer door andere marktpartijen dan producenten en producentenorganisaties. Ook dit zal een intensivering met zich meebrengen in het toezicht ten opzichte van het toezicht op de huidige UPV voor batterijen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De implicaties voor ontwikkelingslanden worden ingeschat als positief. De eisen met betrekking tot gepaste zorgvuldigheid moeten eraan bijdragen dat grondstoffen voor batterijen buiten de EU op sociale en milieuverantwoorde wijze gewonnen worden.