

Yttrande angående promemorian
"Producentansvar för batterier"

16

2022KS173

Kommunstyrelsen

Datum
2022-03-21

Diarienummer
2022KS173 459

Yttrande angående promemorian ”Producentansvar för batterier”

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen avstår från att yttra sig avseende remittering av promemorian ”Producentansvar för batterier”.

Sammanfattning av ärendet

Den 8 mars 2022 skickade regeringen ut promemorian ”Producentansvar för batterier” på remiss till Härryda kommun.

Promemorians huvudsakliga innehåll innebär förslag som syftar till att genomföra de allmänna minimikraven i EU:s reviderade avfallsdirektiv när det gäller producentansvaren för batterier och att förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Det föreslås bland annat att en batteriproducent ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för att ta hand om batterier när dessa blir avfall. Det föreslås även att en producent ska informera avfallsinnehavare om var batteriavfall kan lämnas, vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batteriavfall kan ge upphov till.

Promemorian har skickats till Härryda vatten och avfall AB (HVAAB) för inhämtande av deras synpunkter innan beslut. I yttrandet från HVAAB framgår att Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering och även de är remissinstanser för denna promemoria. Avfall Sverige kommer att lämna ett remissvar till de delar av promemorian som kan påverka kommunerna och de bevakar kommunernas intressen när de lämnar sina synpunkter. Med detta som grund och i och med att det är en fråga som påverkar kommunerna i väldigt liten grad kommer Härryda vatten och avfall inte att lämna synpunkter på promemorian på egen hand. Förvaltningen instämmer i HVAAB:S bedömning och föreslår att kommunstyrelsen avstår att yttra sig.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse 21 mars 2022
- Yttrande från Härryda Vatten och Avfall AB

Anders Ohlsson
Samhällsbyggnadschef

Dnr: 2022HVAA39

Eliza Farmand
avfallschef
031-724 62 36
Eliza.farmand@hvaa.se

Kommunstyrelsen i Härryda kommun

Yttrande angående promemorian "Producentansvar för batterier"

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen avstår från att yttra sig avseende remittering av promemorian producentansvar för batterier.

Sammanfattning av ärendet

Härryda vatten och avfall har tagit emot underlaget till promemorian Producentansvar för batterier där Härryda kommun är remissinstans. Sista svarsdag får remissvar är den 4 maj 2022.

Promemorians huvudsakliga innehåll innebär förslag som syftar till att genomföra de allmänna minimikraven i EU:s reviderade avfallsdirektiv när det gäller producentansvaren för batterier och att förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Det föreslås bland annat att en batteriproducent ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för att ta hand om batterier när dessa blir avfall. Det föreslås även att en producent ska informera avfallsinnehavare om var batteriavfall kan lämnas, vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batteriavfall kan ge upphov till.

Förslaget om att utöka producenternas informationsansvar kan komma att påverka kommunen på så sätt att samarbetet emellan producenterna och kommunerna utökas avseende tillhandahållande av information till hushåll och övriga. Enligt batteriförordningen ska producenterna samråda med kommunerna om hur informationen ska lämnas lokalt och om det vid samrådet bedöms som lämpligt får informationen lämnas genom kommunen i samband med att den informerar hushåll och andra om avfallshantering.

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering och även de är remissinstanser för denna promemoria. Avfall Sverige kommer att lämna ett remissvar till de delar av promemorian som kan påverka kommunerna och de bevakar kommunernas intressen när de lämnar sina synpunkter. Med detta som grund och i och med att det är en fråga som påverkar kommunerna i väldigt liten grad kommer Härryda vatten och avfall inte att lämna synpunkter på promemorian på egen hand.

Bengt Johansson
Styrelseordförande

Jessica Stenhoff
Verkställande direktör

Promemoria

Miljödepartementet

Producentansvar för batterier

M2022/00224

Februari 2022

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag.....	5
1.1	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier.....	5
1.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken.....	16
1.3	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13).....	17
1.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.....	18
2	Ärendet.....	19
3	Regleringar om avfall och producentansvar.....	19
3.1	Avfallsdirektivet.....	19
3.2	Utökad producentansvar.....	20
3.3	De allmänna minimikraven för utökad producentansvar.....	21
3.4	Batteridirektivet.....	21
3.5	Svensk reglering om producentansvar för batterier.....	22
4	Producentansvaret för batterier.....	23
4.1	Olika typer av batterier.....	23
4.2	Batteriproducenter.....	23
4.3	Insamling av batteriavfall.....	24
4.3.1	Insamling av avfall från bärbara batterier.....	26
4.3.2	Insamling av industribatteriavfall.....	26
4.3.3	Insamling av bilbatteriavfall.....	26
4.3.4	Insamlingsmål för batteriavfall.....	27
4.4	Hantering av och mål för insamlat batteriavfall.....	27
4.5	Finansiering av insamling och annan hantering.....	28
4.6	Informationsansvar.....	29
4.7	Rapportering.....	29
5	Förslag till en EU-förordning om batterier.....	29
6	Producentansvar för batterier.....	30
6.1	Syftet med producentansvaret förtydligas.....	30
6.2	Roller och ansvarsområden inom producentansvaret.....	31
6.3	Mål för insamling och annan avfallshantering.....	33
6.4	Möjlighet att utse ett producentombud.....	33
6.5	Krav på en producentansvarsorganisation.....	34
6.5.1	Tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för batteriavfall.....	34
6.5.2	Ekonomiska och organisatoriska förutsättningar.....	35
6.5.3	Producenter får inte diskrimineras av en producentansvarsorganisation.....	35
6.6	Information till avfallsinnehavare.....	36
6.6.1	Information som en producent ska ge till användare av batterier.....	36

6.6.2	Information som en producentansvarsorganisation ska göra tillgänglig.....	36
6.7	Beräkning av den ersättning som en enskild producent ska betala till en producentansvarsorganisation	37
6.8	Rutiner för internkontroll ska inrättas.....	38
6.9	En löpande dialog mellan aktörerna	40
6.10	Tillsyn och tillsynsavgifter	40
6.11	Straff och miljö sanktionsavgifter	41
6.12	Tidpunkt för när ett vitesföreläggande innebär hinder för ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet	42
7	Ikraftträdandebestämmelser	43
8	Förslagets konsekvenser.....	44
8.1	Beskrivning av problemet och syftet med regleringen.....	44
8.2	Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	44
8.3	Miljökonsekvenser	44
8.4	Kostnader och andra konsekvenser för olika aktörer.....	45
8.4.1	Konsekvenser för producenter	45
8.4.2	Konsekvenser för nuvarande insamlingssystem och de producenter som är anslutna till dem	46
8.5	Konsekvenser för Naturvårdsverket	48
8.6	Konsekvenser för kommuner.....	49
8.7	Övriga konsekvenser	49
8.8	Förslagets överensstämmelse med EU-rätten	50

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som syftar till att genomföra de allmänna minimikraven i EU:s reviderade avfallsdirektiv när det gäller producentansvaren för batterier

Det föreslås bl.a. att en batteriproducent ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för att ta hand om batterier när dessa blir avfall. Det föreslås även att en producent ska informera avfallsinnehavare om var batteriavfall kan lämnas, vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batteriavfall kan ge upphov till.

Vidare föreslås att en producentansvarsorganisation på sin webbplats ska tillgängliggöra information om hur avfallshanteringsmålen uppnås, vilka som är producentansvarsorganisations ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen och hur den ersättning som producenter ska betala beräknas.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier

dels att 6, 16, 17 och 20 §§ och ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 6 § ska utgå,

dels att nuvarande 14, 15 och 18 §§ ska betecknas 15, 16 och 14 §§,

dels att 1, 3, 10, 12, den nya 15, den nya 16, 19, 21, 22, 31 och 32 §§ och rubrikerna närmast före 12, 21 och 31 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas elva nya paragrafer, 12 a, 12 b, 18, 20–20 c, 22 d–f och 31 a §§ och närmast före 12 a, 15, 18, 19, 20, 20 a, 20 c, 22, 22 d och 22 f §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Förordningens mål”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

Denna förordning innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för batterier. Förordningen syftar till att batterier ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs. I fråga om det avfall som ändå uppkommer syftar förordningen till att

1. det ska finnas lättillgängliga mottagningssystem för batteriavfall,

2. avfallet ska kunna återvinnas, och

3. de mål som anges i 7 och 8 §§ ska kunna nås.

Denna förordning är meddelad med stöd av

Förordningen är meddelad med stöd av

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

² Senaste lydelse 2016:806.

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 14–20 och 32 §§,
 - 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 12, 13 och 21–22 c §§,
 - 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 32 §,
 - 2 § lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier i fråga om 24 och 25 §§, och
 - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.
- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 14 och 22 d §§,
 - 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 12, 13, 21–22 b, 31 och 32 §§,
 - 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 12 a och 12 b §§,
 - 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 15, 16, 18–20 c, 22 e och 31 §§,
 - 2 § lagen (1990:1332) om avgifter för miljöfarliga batterier i fråga om 24 och 25 §§,
 - 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 31 §, och

3 §

I denna förordning avses med producent: den som genom att yrkesmässigt överlåta eller på annat sätt yrkesmässigt tillhandahålla ett batteri släpper ut batteriet för första gången på den svenska marknaden, och

insamlingssystem: system som en producent upprätthåller eller är ansluten till och dit avfall som utgörs av batterier kan lämnas för att på producentens vägnar transporteras bort och återvinnas eller bortskaffas.

I denna förordning avses med producent: den som genom att yrkesmässigt överlåta eller på annat sätt yrkesmässigt tillhandahålla ett batteri släpper ut batteriet på den svenska marknaden,

tillhandahålla på den svenska marknaden: att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet,

släppa ut på den svenska marknaden: att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden, och

vara etablerad i Sverige: att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

10 §³

Bestämmelser om att kommuner ska ansvara för att transportera och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Detta ansvar *inskränks* av bestämmelserna i denna förordning endast i fråga om avfall som med stöd av förordningen lämnas till *en ansvarig producent eller till ett insamlings-system* som avses i 16 §.

Anmälningsplikt

Innan en producent släpper ut batterier på marknaden ska producenten göra en anmälan till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla uppgifter om

1. producentens namn, *postadress, e-postadress, webbadress, telefonnummer, faxnummer, kontaktperson* och de eventuella varumärken som producenten använder i Sverige,

2. *producentens person- eller organisationsnummer eller, om ett sådant inte finns, producentens svenska eller europeiska skattnummer,*

3. *vilken typ av batterier som producenten släpper ut på marknaden (bärbara batterier, industri-batterier eller bilbatterier),*

4. *vilket eller vilka insamlings-system för batterierna som producenten avser att använda sig av, och*

5. *en försäkran om att de lämnade uppgifterna är riktiga.*

Om en uppgift som lämnas enligt första stycket ändras, ska produ-

Bestämmelser om att kommuner ska ansvara för att transportera och behandla avfall finns i 15 kap. 20 och 20 a §§ miljöbalken. Detta ansvar *begränsas* av denna förordning endast i fråga om avfall som med stöd av förordningen lämnas till *en producentansvarsorganisation* som avses i 15 §.

Skyldighet för en producent att göra en anmälan

12 §⁴

Den som avser att i egenskap av producent släppa ut batterier på marknaden ska före utsläppandet göra en anmälan till Naturvårdsverket. Anmälan ska innehålla

1. producentens namn, *kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer* och de eventuella varumärken som producenten använder i Sverige,

2. *uppgifter om vilken kategori av batterier som producenten släpper ut på marknaden (bärbara batterier, industribatterier eller bilbatterier),*

3. *uppgifter om hur producenten avser att uppfylla kravet i 15 § på att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation, och*

4. *en försäkran om att de lämnade uppgifterna är riktiga.*

*Producenten ska snarast under-
rätta Naturvårdsverket om änd-*

³ Senaste lydelse 2020:701.

⁴ Senaste lydelse 2010:79.

centen lämna uppgift om detta till Naturvårdsverket inom en månad. Om en producent upphör att vara producent i Sverige ska producenten underrätta Naturvårdsverket om detta.

ringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Producentombud i Sverige

12 a §

En producent som inte är etablerad i Sverige får utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i denna förordning i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan enligt 12 b §.

12 b §

Ett ombud som har utsetts enligt 12 a § ska göra en anmälan till Naturvårdsverket.

Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer,
2. en kopia på fullmakten,
3. producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer, och
4. uppgift om vilken produkt som ombudet ska ansvara för.

Ombudet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

En producent ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation

14 §

En producent ska ta hand om batterier som blir avfall.

15 §

En producent ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som uppfyller kraven i denna förordning.

15 §

Skyldigheten att *ta hand om* batterier enligt 14 § gäller inte under ett kalenderår då producenten på marknaden släpper ut

1. mindre än 1 kilogram kvicksilverbatterier,
2. mindre än 2 kilogram kadmiumbatterier,
3. mindre än 250 kilogram blybatterier som vart och ett är tyngre än 3 kilogram,
4. mindre än 100 kilogram blybatterier som vart och ett är lättare än 3 kilogram, och
5. mindre än 50 kilogram andra batterier än sådana som avses i 1–4.

16 §

Skyldigheten att *anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation* enligt 15 § gäller inte under ett kalenderår då producenten på marknaden släpper ut

***Krav på en
producentansvarsorganisation***

18 §

En producentansvarsorganisation ska

1. *tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för batteriavfall,*
2. *ha de ekonomiska och organisatoriska resurser som krävs för att genomföra de uppgifter som den har enligt denna förordning, och*
3. *vara tillgänglig för alla producenter på icke-diskriminerande villkor.*

***Producentansvarsorganisationens
mottagningssystem för
batteriavfall***

19 §⁵

Ett *insamlingsystem* som avses i 16 § ska anses lämpligt om det

1. är lättillgängligt och ger god service åt hushåll, kommuner och andra som kan antas vilja lämna batterier till systemet,
2. underlättar för hushåll och andra att sortera ut *batterier* från annat avfall,
3. *finns insamlingsplatser med* lämplig geografisk spridning med hänsyn till batteriernas förväntade

Ett *mottagningssystem* som avses i 18 § 1 ska anses lämpligt om det

2. underlättar för hushåll och andra att sortera ut *batteriavfall* från annat avfall,
3. *finns mottagningsställen som har en lämplig geografisk spridning med hänsyn till batteriernas*

⁵ Senaste lydelse 2015:562.

användning, befolkningstäthet och andra omständigheter,

4. är utformat så att de som hanterar *batterierna* i systemet inte utsätts för hälso- eller säkerhetsrisker på grund av *batterierna*,

5. tar emot *batterier* av det slag som systemet är utformat för oavsett batteriernas kemiska sammansättning eller ursprung,

6. är tillgängligt för alla *producenter på icke-diskriminerande villkor*, och

7. innebär att *de producenter som är anslutna till systemet tillsammans tar ansvar för en lika stor andel av det uppkomna avfallet i Sverige som motsvarar de anslutna producenternas sammanlagda marknadsandel*.

För service åt kommuner enligt första stycket 1 ska *insamlingsystemet* innebära att *batterier* kan lämnas till *insamlingsystemet*, eller hämtas av någon som företräder *insamlingsystemet*, på någon av de platser som den berörda kommunen har anordnat för hantering av *batterier*. Kommunen och *producenten* får komma överens om avvikelser från detta krav.

Ett *insamlingsystem* som uppfyller kraven i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, *förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar* eller *förordningen (2007:193) om producentansvar för vissa radioaktiva produkter och herrelösa strålkällor* ska anses lämpligt för batterier som ingår i de produkter som förordningarna omfattar.

förväntade användning, befolkningstäthet och andra omständigheter,

4. är utformat så att de som hanterar *batteriavfallet* i systemet inte utsätts för hälso- eller säkerhetsrisker på grund av *batteriavfallet*,

5. tar emot *batteriavfall* av det slag som systemet är utformat för, oavsett batteriernas kemiska sammansättning eller ursprung,

6. innebär att *den som vill lämna bärbara batterier som blir avfall och bilbatterier som blir avfall utanför en yrkesmässig verksamhet kan göra det kostnadsfritt*, och

7. innebär att *det batteriavfall som har tagits emot hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken*.

Den service som *producentansvarsorganisationen* ska erbjuda kommuner enligt första stycket 1 ska innebära att *batteriavfall* kan lämnas till *ett mottagningsställe*, eller hämtas av någon som företräder *producentansvarsorganisationen*, på någon av de platser som den berörda kommunen har anordnat för hantering av *batteriavfall*. Kommunen och *producentansvarsorganisationen* får komma överens om avvikelser från detta krav.

Ett *mottagningsystem* som uppfyller kraven för *ett lämpligt och rikstäckande insamlingsystem* i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning eller är godkänt enligt *förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar* ska anses lämpligt för batterier som ingår i de produkter som förordningarna omfattar.

Ersättning från producenter till en producentansvarsorganisation

20 §

Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut av en enskild producent ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd batterier som producenten släpper ut på den svenska marknaden.

Hänsyn ska också tas till bland annat

- 1. batterikategori,*
- 2. batteriets kemiska sammansättning, och*
- 3. de positiva konsekvenser för miljön en möjlighet att ladda ett batteri har.*

Anmälan av en producentansvarsorganisation

20 a §

En producentansvarsorganisation för batterier får bedrivas endast om den har anmälts till Naturvårdsverket.

Anmälan ska göras av producentansvarsorganisationen innan verksamheten börjar bedrivas.

20 b §

En anmälan enligt 20 a § ska innehålla

- 1. producentansvarsorganisationens namn och kontaktuppgifter,*
- 2. producentansvarsorganisationens organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer, och*
- 3. en kortfattad beskrivning av verksamheten och hur kraven i 18–20 och 20 c §§ ska uppfyllas.*

Om det inträffar väsentliga förändringar som rör producentansvarsorganisationen ska den snarast skriftligen anmäla dessa till Naturvårdsverket.

**Information som en
producentansvarsorganisation
ska göra tillgänglig**

20 c §

En producentansvarsorganisation för batterier ska på sin webbplats tillgängliggöra information om

1. vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,
2. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,
3. hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas, angett i kronor per såld produkt som släpps ut på den svenska marknaden eller kronor per kilogram av produkten som släpps ut på marknaden,
4. på vilka grunder mottagningsystemet väljer att anlita aktörer för att hantera batteriavfall, och
5. hur målen i 7 och 8 §§ uppnås.

Skyldighet att informera

**Redovisning av uppgifter till
Naturvårdsverket**

21 §⁶

En producent ska senast den 31 mars kalenderåret efter försäljningen redovisa till Naturvårdsverket

1. de typer och mängder batterier som producenten har släppt ut på marknaden i Sverige,
1. de kategorier och mängder batterier som producenten har släppt ut på marknaden i Sverige,
2. den mängd batterier som har samlats in i insamlingsystem enligt 16 § och återvunnits eller bortskaffats eller förts ut från Sverige för återvinning eller bortskaffande,
2. den mängd batteriavfall som har samlats in i mottagningsystem enligt 18 § och återvunnits eller bortskaffats eller förts ut från Sverige för återvinning eller bortskaffande,
3. i vilken grad hanteringen av batterier når målen för särskilt omhändertagande och återvinning i 8 §, och
4. hur producenten har uppfyllt sina skyldigheter enligt denna förordning.

Första stycket 4 gäller inte hur *insamlingen* lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§.

I fråga om uppgifter om återvinning eller bortskaffande som har skett utanför Europeiska unionen ska producenten kunna visa att batterierna har hanterats på ett sätt som motsvarar kraven i batteridirektivet.

Rapporteringen enligt första stycket får samordnas med rapportering som sker enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning och förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar.

Första stycket 4 gäller inte hur *mottagandet av batteriavfall* lokalt uppfyller kraven i 19 §.

Rapporteringen enligt första stycket får samordnas med rapportering som sker enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning och förordningen (2020:000) om producentansvar för bilar.

Skyldighet att informera batterianvändare

22 §⁷

En producent ska informera dem som använder batterier om

1. de potentiella effekterna på människors hälsa och miljön till följd av de ämnen som förekommer i batterier,

2. innebörden av den märkning som avses i bilagan,

3. skyldigheten att enligt avfallsförordningen (2020:614) sortera avfall som utgörs av batterier och om hur sorteringen ska gå till,

4. *de insamlingssystem som användarna har tillgång till, och*

5. hur användarna kan bidra till återvinningen av batterier.

3. skyldigheten att enligt *bestämmelserna* i avfallsförordningen (2020:614) sortera avfall som utgörs av batterier och om hur sorteringen ska gå till,

4. *var batteriavfall kan lämnas,*

5. hur användarna kan bidra till återvinningen av batterier,

6. *vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta, och*

7. *de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batteriavfall ger upphov till.*

Rutiner för internkontroll

22 d §

En producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa

1. *kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 21 §, och*

⁷ Senaste lydelse 2020:701.

2. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall uppfylls.

22 e §

En producentansvarsorganisation ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa

1. att den ersättning som betalas av producenterna uppfyller de krav som anges i 20 a §, och

2. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall uppfylls.

Löpande dialog

22 f §

Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Bemyndigande

Bemyndiganden

31 §

Naturvårdsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 12, 19, 21 och 22 §§.

Naturvårdsverket får meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer enligt 12, 12 b och 20 a §§.

31 a §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

32 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att

1. se till att batterier är märkta enligt vad som följer av 13 §, eller

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att se till att batterier är märkta enligt vad som följer av 13 §.

2. ta hand om batterier enligt vad som följer av 14 och 16 §§.

Den som har brutit mot ett vitesföreläggande eller ett förbud vid vite enligt 26 kap. miljöbalken får inte dömas till straff enligt denna förordning för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Till ansvar enligt denna förordning döms inte om gärningen är belagd med straff enligt 29 kap. miljöbalken.

Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, döms det inte till ansvar enligt denna paragraf för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna paragraf, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Bestämmelserna i 12–12 b och 20 a §§ tillämpas även på anmälningar av en producent, ett producentombud eller en producentansvarsorganisation som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

dels att 7 kap. 8 g § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 8 t §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 g §¹

En producent som har skyldigheter enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

En producent, *eller ett producentombud*, som har skyldigheter enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 t §

En producentansvarsorganisation som har anmälts enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 220 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljötillsynsförordningen (2011:13) att 24 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

24 §¹

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om

1. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,

1. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 § samma förordning,

2. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

3. uppgiftskravet i 7 § förordningen (2016:1041) om plastbärkassar,

4. förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

5. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och

6. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Senaste lydelse 2020:1301.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter att det ska införas två nya paragrafer, 11 kap. 17 a–17 b §§ och närmast före 11 kap. 17 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Förordningen om producentansvar för batterier

17 a §

För en överträdelse av 12 § förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier genom att vara försenad med att göra en anmälan till Naturvårdsverket ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

17 b §

För en överträdelse av 15 § förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier genom att inte anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation ska en miljöstraffavgift betalas med 50 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

2 Ärendet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ändrades år 2018 genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 (ändringsdirektivet). Ändringarna innebar bl.a. att det infördes s.k. allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar. Dessa minimikrav ska vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023 avseende bl.a. producentansvaret för batterier.

I promemorian lämnas förslag till förordningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet när det gäller producentansvaret för batterier.

När det i promemorian hänvisas till bestämmelser i de olika direktiven på avfallsområdet avses direktiven i den lydelse de har efter de ändringar som har gjorts.

3 Regleringar om avfall och producentansvar

3.1 Avfallsdirektivet

EU:s övergripande reglering av avfall finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Avfallsdirektivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att ställa krav på att uppkomsten av avfall ska förebyggas, reglera hur avfall ska hanteras och hur ett effektivt resursutnyttjande ska uppnås.

Avfallsdirektivet innehåller flera uttryck som är centrala för avfallshanteringen, t.ex. avfallsproducent, avfallsinnehavare, avfallshantering, insamling, återanvändning, återvinning och förberedelse för återanvändning.

I direktivet finns även en bestämmelse om den prioriteringsordning som ska gälla för lagstiftning och politik som rör förebyggande av avfall och hantering av avfall, den s.k. avfallshierarkin (artikel 4). Avfallshierarkin utgår från vad som utgör det bästa alternativet ur ett miljöperspektiv och innebär att medlemsstaternas första prioritet i lagstiftning och politik ska vara att främja avfallsförebyggande åtgärder. För det avfall som uppstår anger avfallshierarkin en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling av avfallet. I första hand ska avfallet förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas. Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpningen av avfallshierarkin. Exempel på ett sådant styrmedel är införandet av producentansvar.

Avfallsdirektivet har genomförts i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i 15 kap. miljöbalken (1998:808), avfallsförordningen (2020:614), miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Avfallsdirektivet reviderades 2018. Av skälen till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet) framgår inte bara att avfallshanteringen behöver förbättras. Det anges också att för att ställa om till en cirkulär ekonomi så är det nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för hållbar produktion och konsumtion, genom att fokusera på produkters hela livscykel på ett sätt som bevarar resurser och sluter kretsloppet (skäl 1).

Flera nya bestämmelser infördes genom ändringsdirektivet. Bl.a. infördes allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar (artikel 8a).

3.2 Utökat producentansvar

För att stärka förebyggande av avfall, återanvändning samt material-återvinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna enligt avfallsdirektivet införa system för utökat producentansvar (artikel 8.1). Enligt definitionen i avfallsdirektivet innebär ett utökat producentansvar att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21).

Ett producentansvar innebär att kostnaden för att ta hand om avfallet som en produkt ger upphov till flyttas från avfallsinnehavaren eller den som annars ansvarar för avfallet (i Sverige kommunerna när det gäller s.k. kommunalt avfall) till producenterna. Varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter är producent enligt avfallsdirektivet (artikel 8.1).

Ett utökat producentansvar kan inbegripa dels att producenterna ska ta emot produkter som har blivit avfall, dels att de ska se till att avfallet hanteras på visst sätt. Medlemsstaterna får också kräva att producenterna offentliggör information om i vilken grad produkten kan återanvändas eller materialåtervinnas (artikel 8.1 andra stycket). Medlemsstaterna får även vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra att produkter utformas så att deras miljöpåverkan och generering av avfall under produktionen och den efterföljande användningen av produkterna minskar.

Avfallsdirektivet kräver inte att medlemsstaterna inför utökat producentansvar. Däremot reglerar avfallsdirektivet vilka krav som får och ska ställas om medlemsstaterna gör det (artiklarna 8 och 8a). För vissa produkttyper, bl.a. elutrustning, följer det dock av annan EU-lagstiftning att ett producentansvar ska finnas. För batterier finns ingen EU-reglering med krav på att ett producentansvar ska finnas. Det pågår dock förhandlingar om en ny EU-förordning om batterier. I förslaget ingår bl.a. att införa ett producentansvar (se vidare avsnitt 5).

3.3 De allmänna minimikraven för utökat producentansvar

Om ett system för utökat producentansvar införs ska de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet (artikel 8a) tillämpas. Alla befintliga och nya producentansvar måste uppfylla minimikraven senast den 5 januari 2023. Hit hör bl.a. det nuvarande svenska producentansvaret för batterier. Ett av minimikraven är inte tillämpligt på producentansvaret för batterier. Det är artikel 8a.4 a som handlar om vilka kostnader som producenten ska stå för. Detta regleras i stället i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (batteridirektivet). Se vidare i avsnitt 3.4.

Syftet med de allmänna minimikraven är att minska kostnaderna och förbättra resultaten av avfallshanteringen och att undvika hinder för en väl fungerande inre marknad.

Minimikraven ska även bidra till att kostnaderna för hantering av uttjänta produkter inkluderas i produktpriserna och ge incitament för producenterna att, när de utformar sina produkter, i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning och reparation och förekomsten av farliga ämnen. Kraven bör framför allt förbättra styrningen av och insynen i systemen för utökat producentansvar (skäl 22 till ändringsdirektivet).

Produkters producenter kan fullgöra skyldigheterna kopplade till systemet för utökat producentansvar enskilt eller kollektivt (artikel 8a.3).

Kommissionen ska organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de aktörer som deltar i system för utökat producentansvar om det praktiska genomförandet av de allmänna minimikraven som fastställs i avfallsdirektivet. I samråd med medlemsstaterna ska kommissionen offentliggöra riktlinjer om gränsöverskridande samarbete om system för utökat producentansvar och om differentieringen av de ekonomiska bidrag som producenterna ska betala för avfallshanteringen vid kollektivt fullgörande av skyldigheter (artikel 8.5 med hänvisning till artikel 8a.4 b).

För att undvika snedvridning av den inre marknaden får kommissionen anta s.k. genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av bestämmelsen om producenternas ekonomiska bidrag. Några sådana akter har ännu inte antagits.

Att införa ett producentansvar är ett sätt att styra mot en mer effektiv avfallshantering i linje med avfallshierarkin. I bilaga IVa till avfallsdirektivet anges andra styrmedel som medlemsstaterna kan använda för att uppfylla det syftet t.ex. skatter, avgifter och utfasning av subventioner som inte är förenliga med avfallshierarkin.

3.4 Batteridirektivet

På EU-nivå regleras batterier i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG av den 6 september 2006 om batterier och ackumulatörer och förbrukade batterier och ackumulatörer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG (batteridirektivet). Syftet med batteridirektivet är att reglera

hur batterier och ackumulatorer får släppas ut på marknaden. Det innehåller bl.a. ett särskilt förbud mot utsläppande på marknaden av batterier och ackumulatorer som innehåller vissa farliga ämnen. Batteridirektivet innehåller även bestämmelser om insamling och behandling av batteriavfall i syfte att uppmuntra till en omfattande insamling och återvinning av förbrukade batterier och ackumulatorer. Målet med batteridirektivet är bl.a. att maximera den separata insamlingen av förbrukade batterier och ackumulatorer och att minimera bortskaffandet av batterier och ackumulatorer som osorterat kommunalt avfall, i syfte att uppnå en hög återvinningsnivå för alla förbrukade batterier och ackumulatorer. Batteridirektivet är tillämpligt på alla typer av batterier och ackumulatorer utom när dessa används för försvars- och rymdverksamhet.

I batteridirektivet finns bestämmelser som innebär att

1. medlemsstaterna ska göra det möjligt för slutanvändarna att göra sig av med batteriavfall vid lättillgängliga insamlingsplatser,
2. distributörerna kostnadsfritt ska ta tillbaka batteriavfall när de tillhandahåller bärbara batterier eller ackumulatorer, om det inte finns undersökningar som visar att alternativa system är minst lika effektiva, och
3. det inte får innebära några kostnader för slutanvändaren när denne gör sig av med batteriavfall och inte heller innebära någon skyldighet att köpa ett nytt batteri eller en ny ackumulator (artikel 8.1).

Det finns även bestämmelser om hur batteriavfall ska behandlas (artikel 12–13), t.ex. bestämmelser med krav på att använda bästa tillgängliga teknik vid behandling av batteriavfall (artikel 12) samt en bestämmelse om förbud mot att deponera eller förbränna batteriavfall (artikel 14). Det finns även bestämmelser om information till slutanvändare av batterier (artikel 20) och märkning (artikel 21).

Det finns inget krav i batteridirektivet att producenterna ska organisera insamlingen och behandlingen av avfallet men producenterna ska vara skyldiga att finansiera den verksamheten (artikel 8.2 och artikel 16). Producenterna ska även finansiera kostnader för informationskampanjer. Medlemsstaterna får dock undanta producenter som i förhållande till den nationella marknads storlek placerar mycket små kvantiteter batterier eller ackumulatorer på den nationella marknaden på villkor att detta inte hindrar de insamlings- och återvinningssystem från att fungera väl (artikel 18). Producenter och användare av industri- och bilbatterier får dock sluta avtal som anger andra finansieringsarrangemang (artikel 16).

I batteridirektivet finns ett krav på att minst 45 procent av batterierna ska samlas in (artikel 10).

3.5 Svensk reglering om producentansvar för batterier

Batteridirektivet är i huvudsak införlivat i svensk lagstiftning genom bestämmelser i förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier (batteriförordningen). Batteriförordningen ställer krav på producenter av batterier att se till att det finns ett eller flera lämpliga insamlingsystem för deras batterier. Dessutom finns krav på producenterna att registrera sig

(12 §), rapportera till Naturvårdsverket (21 §), att märka sina batterier och att informera användare om bl.a. innebörden av märkningen (13 §) och var man kan lämna sitt batteriavfall. I vissa delar är bestämmelserna i batteriförordningen striktare än de i batteridirektivet. Batteridirektivet har t.ex. bara insamlingsmål för bärbara batterier medan batteriförordningen även har insamlingsmål för bilbatterier och industribatterier. Insamlingsmålet för bärbara batterier är dessutom 75 procent i stället för 45 procent som i batteridirektivet (7 §). Det finns även ett antal mål för särskilt omhändertagande och återvinning av batteriavfall (8 §).

Batteriförordningen innehåller även bestämmelser om förbud mot att släppa ut vissa miljöfarliga batterier på marknaden (11 §).

4 Producentansvaret för batterier

4.1 Olika typer av batterier

Enligt batteriförordningen delas batterier in i tre olika typer; industribatterier, bilbatterier och bärbara batterier. Ett industribatteri är ett batteri som är utformat uteslutande för industriell verksamhet eller annan yrkesmässig användning eller som används i elektriska fordon. Ett bilbatteri är ett batteri som är utformat för att användas till ett fordon's startmotor, belysning eller tändningssystem och inte är ett industribatteri. Ett bärbart batteri är ett batteri som är förslutet och bärbart och inte är ett industri- eller bilbatteri.

Utöver användningsområdet kan batterier även delas in utifrån kemisk sammansättning. Kraven i batteriförordningen skiljer sig åt för olika typer av batterier, både uppdelat på användningsområde och kemisk sammansättning. Det är t.ex. olika krav vad gäller återförsäljares skyldighet att kostnadsfritt ta emot batteriavfall.

4.2 Batteriproducenter

I batteriförordningen framgår att med producent avses den som genom att yrkesmässigt överlåta eller på annat sätt yrkesmässigt tillhandahålla ett batteri släpper ut ett batteri på den svenska marknaden för första gången. Förutom aktörer som tillverkar eller importerar och tillhandhåller batterier i Sverige inkluderas även utländska aktörer som via distanshandel tillhandahåller batterier direkt till användare i Sverige.

Samtliga producenter ska göra en anmälan till Naturvårdsverket innan de släpper ut batterier på marknaden. Det är i dag cirka 1 700 företag som anmält sig som batteriproducenter. I den rapportering som producenterna gör till Naturvårdsverket har cirka 70 procent av producenterna anmält sig som producent för bärbara batterier, cirka 25 procent som producenter för industribatterier och cirka 10 procent som producenter för bilbatterier. Samma producent kan vara producent för olika typer av batterier, därför blir summan mer än 100 procent. Av alla producenter är cirka 200 små producenter som släpper ut små mängder av batterier och som därför

omfattas av undantaget på att tillhandahålla lämpliga insamlingssystem (se avsnitt 6.2). Av de anmälda producenterna så är det drygt 115 som anger en adress utanför Sverige och därmed skulle kunna vara utländska producenter som säljer på distans.

Standarden för svensk näringsgrensindelning (SNI) används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. Under SNI-koden 27.200 som omfattar tillverkning av batterier och ackumulatörer finns det 30 företag listade. Av dessa företag faller 23 inom kategorin mikroföretag med mindre än tio anställda. Ytterligare två företag räknas som små med färre än 50 anställda. Det är två företag som har 200 eller fler anställda. I de kategorier där partihandel med olika typer av batterier ingår förekommer även många andra produkter och det är därför inte relevant att använda uppgifterna för batterier.

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) sattes under 2018 totalt cirka 65 000 ton batterier på den svenska marknaden av producenterna. Hälften av dessa var bilbatterier och ungefär 40 procent utgjordes av industribatterier och tio procent av bärbara batterier.

4.3 Insamling av batteriavfall

Batteriproducenterna ansvarar enligt batteriförordningen för att se till att det finns ett eller flera lämpliga insamlingssystem för batteriavfall. Producenter som släpper ut små mängder av batterier är undantagna från kravet på att ta hand om batteriavfall. Vad som avses med ett lämpligt insamlingssystem framgår av förordningen. Det ska bl.a. vara lättillgängligt och ge god service åt dem som vill lämna batteriavfall, underlätta för aktörer att sortera ut batteriavfall från annat avfall samt att det ska finnas insamlingsplatser med lämplig geografisk spridning. Det finns i dag inga krav på att insamlingssystem ska anmälas till eller godkännas av Naturvårdsverket. För batterier som är inbyggda i produkter som omfattas av förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning eller förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar gäller att insamlings- respektive mottagningssystem enligt dessa förordningar även är lämpliga för insamling av batterier som är inbyggda i produkterna.

Det finns inget krav på att den som innehar batteriavfall måste lämna det på något speciellt ställe eller till någon utpekad aktör. Det finns dock ett utsorteringskrav för batterier i avfallsförordningen för de batterier som är inbyggda i elektrisk och elektronisk utrustning som omfattas av förordningen om producentansvar för elutrustning, om batteriet kan avlägsnas på ett enkelt sätt (3 kap. 5 §). Utsorterade batterier ska hanteras på det sätt som anges i förordningen om producentansvar för batterier.

I promemorian Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv (M2021/02115) föreslås att uttjänta bilar endast ska få lämnas till en godkänd producentansvarsorganisation för bilar eller till en auktoriserad bilskrotare. I de fall den uttjänta bilen innehåller ett batteri omfattas även batteriet av detta krav.

Under 2018 samlades, enligt statistik från SCB, cirka 31 000 ton batteriavfall in. Nästan 90 procent av den insamlade mängden utgörs av bil- och industribatterier som innehåller bly. Bärbara batterier utgör cirka tio

procent av de insamlade mängderna medan industri- och bilbatterier utan bly utgör en mycket liten del av insamlingen, endast 0,2 procent. Den andelen kan dock förväntas öka i takt med att batterier från elbilar blir avfall i större utsträckning.

Det finns i dag framför allt tre kollektiva insamlingssystem som på uppdrag av batteriproducenter samlar in batteriavfall. Dessa insamlingssystem tillhandhålls av El-Kretsen, Recipo och Blybatteriretur. Även Bilretur, som är ett mottagningssystem för uttjänta bilar fungerar som ett insamlingssystem för batterier som är inbyggda i bilar.

El-Kretsen är ett icke-vinstdrivande företag som ägs av 19 branschföreningar. El-Kretsen samlar framför allt in avfall från bärbara batterier, men samlar även in vissa konsumentnära industribatterier, t.ex. batteriavfall från verktyg och elcyklar. De cirka 1 100 batteriproducenter som anlitat El-Kretsen har en andel på cirka 98 procent av de bärbara batterier som sätts på marknaden.

Recipo ägs av en ekonomisk förening som grundades på initiativ av dess medlemmar och har enligt uppgifter på hemsidan 443 anslutna batteriproducenter. Recipo har verksamhet även i Norge och Danmark.

Blybatteriretur är ett aktieföretag som ägs av sex aktörer inom blybatteri-branschen, de fem största blybatteriproducenterna samt en ekonomisk förening där producenter som ansluter sig till Blybatteriretur uppmuntras bli medlemmar. Bolaget bedrivs utan syfte att ge vinst till aktieägarna. Blybatteriretur samlar endast in batteriavfall som innehåller bly. När det gäller bilbatterier innehåller alla bly och när det gäller industribatterier så innehåller nästan 80 procent av de som sattes på marknaden 2018 bly. Antalet anslutna producenter uppgår enligt hemsidan till cirka 150 stycken och dessa uppges stå för 85 procent av den årliga försäljningen av blybatterier.

BilRetur som ägs av Sveriges Bilåtervinnare Riksförbund (SBR) och Stena Recycling AB tillhandahåller ett nätverk av auktoriserade bilskrotare som utgör ett mottagningssystem för uttjänta bilar. Bilretur som tillhandahåller mottagningslösningar i 266 av landets 290 kommuner räknas därmed även som ett insamlingssystem för batterier från uttjänta bilar, dvs. dels bilbatterier, dels i viss utsträckning industribatterier från elbilar.

Det finns dessutom producenter som har enskilda insamlingssystem för vissa typer av industribatteriavfall och som själva rapporterar till Naturvårdsverket. Under 2020 var det enligt uppgifter från Naturvårdsverket 47 producenter som rapporterade att de har ett individuellt insamlingssystem.

Utöver detta har kommunen en skyldighet att ta emot batteriavfall som är kommunalt avfall.

Utöver kommunen och de insamlingssystem som nämns ovan så finns det även företag som samlar in framför allt bilbatteriavfall utan att ha något uppdrag från producenterna. Den insamlingen utgör cirka 25 procent av allt blybatteriavfall som samlas in.

4.3.1 Insamling av avfall från bärbara batterier

Det finns ett krav i batteriförordningen som innebär att bärbara batterier som är avfall ska kunna lämnas kostnadsfritt till insamling. Insamlingen av bärbara batterier görs i dag framför allt av El-Kretsen i samarbete med kommunerna och Recipo. El-Kretsen står för en klar majoritet av de insamlade mängderna. El-Kretsen ansvarar för insamling av bärbara batterier och andra konsumentnära batterier, i alla kommuner. De aktörer eller enstaka kommuner som sköter den praktiska insamlingen gör det på uppdrag av, och med ersättning från El-Kretsen. Insamlingen sker vid återvinningscentraler samt genom s.k. batteriholkar vid återvinningsstationer och i butiker. Bärbara batterier som samlas in genom fastighetsnära insamling (antingen av kommuner eller fastighetsägare) lämnas över till El-Kretsen.

Recipo har framför allt insamling av bärbara batterier via butiker i samband med insamling av mindre elutrustning.

4.3.2 Insamling av industribatteriavfall

Enligt batteriförordningen är även alla som inte är producenter, men som yrkesmässigt tillhandahåller blybatterier som vart och ett väger över tre kilogram, skyldiga att ta emot sådant batteriavfall i proportion till den mängd batterier som verksamhetsutövaren har tillhandhållit (18 §).

Insamling av industribatteriavfall som innehåller bly görs i huvudsak genom det insamlingssystem som Blybatteriretur tillhandhåller. Insamlingen sker direkt från företag som säljer batterier eller använder dem i sin verksamhet. De förbrukade blybatterierna hämtas av aktörer som Blybatteriretur har skrivit avtal med och transporteras direkt för återvinning till Bolidens anläggning Bersöe i Landskrona.

Inom Bilretur har Stena Recycling AB avtal med ett antal producenter för insamling av batteriavfall från elbilar, där hämtning än så länge framför allt sker från verkstäder och återförsäljare. Även El-Kretsen samlar in industribatteriavfall från framför allt elbilar. Det sker dock på direkt uppdrag från producenter och inte genom ett kollektivt insamlingssystem. När det gäller industribatterier från elbilar finns det även flera individuella insamlingssystem där producenten själv samlar in batteriavfallet från elbilar. Mängden industribatterier från elbilar som blivit avfall är fortfarande relativt liten eftersom få elbilar har hunnit bli uttjänta ännu. Det insamlade batteriavfallet kommer i dagsläget framför allt från krockade bilar.

4.3.3 Insamling av bilbatteriavfall

Insamlingen av förbrukade bilbatterier, som alla innehåller bly, sker framför allt genom insamlingssystemet Blybatteriretur på uppdrag av producenterna, eller genom mottagningssystemet för uttjänta bilar, Bilretur. Det finns även en handfull privata aktörer som samlar in bilbatteriavfall utan uppdrag från producenterna. Enligt batteriförordningen ska hushåll kunna lämna bilbatterier som är avfall utan kostnad.

En majoritet av de förbrukade bilbatterierna samlas in genom återförsäljare och bilverkstäder som har anlitat Blybatteriretur. Dessa insamlingsplatser uppgår till över 3 000. En betydande del av insamlingen sker även via de cirka 600 kommunala återvinningscentralerna där Blybatteriretur ansvarar för den vidare hanteringen av batteriavfallet.

Stena samlar in startbatterier som är avfall från uttjänta bilar dels inom ramen för mottagningssystemet Bilretur, dels från bildemonterare som inte är med i mottagningssystemet.

4.3.4 Insamlingsmål för batteriavfall

Enligt batteridirektivet ska insamlingsnivån för batteriavfall och ackumulatörer vara minst 45 procent senast 2016. Sverige har valt att införa högre och differentierade insamlingsmål i batteriförordningen. Målet för bil- och industribatterier som innehåller bly är där att 95 procent av de sålda batterierna ska samlas in. Målet ligger på samma nivå för bil- och industribatterier som inte innehåller bly. När det gäller övriga batterier är målet i batteriförordningen att 75 procent av de sålda batterierna ska samlas in.

Enligt den senaste officiella statistiken låg insamlingsnivån för bil- och industribatterier som innehåller bly på 55 procent 2018. För övriga industri- och bilbatterier låg insamlingsnivån på två procent under samma år. De uppsatta målen i batteriförordningen på 95 procent för båda dessa typer av batterier nås därmed inte. Insamlingsnivån för övriga batterier låg 2018 på 48 procent. Detta innebär att inte heller målet om att 75 procent av övriga batterier ska samlas in nås. Totalt sett samlas 51 procent av de batterier som har satts på marknaden in. Det innebär att insamlingsmålet på 45 procent i batteridirektivet nås.

Insamlingsnivån beräknas som mängden insamlat batteriavfall i förhållande till mängden batterier som satts på marknaden under de tre senaste åren. Det gör att insamlingsnivån för industribatterier, där det nästan uteslutande är litiumjonbatterier som säljs, blir väldigt låg. Detta eftersom den rapporterade mängden batterier som sätts på marknaden har ökat markant (med cirka 700 procent) mellan åren 2014–2018. Dessa batterier har en lång livslängd vilket innebär att det dröjer många år innan den ökade försäljningen avspeglas i ökad insamling.

Insamlingsnivån påverkas även av det faktum att bil- och industribatterier som är avfall kan samlas in av andra än producenter och deras insamlingssystem, och att den insamlingen inte rapporteras till Naturvårdsverket. Eftersom detta batteriavfall har ett värde samlas det sannolikt in och återvinns utan att komma med i rapporteringen.

4.4 Hantering av och mål för insamlat batteriavfall

Alla bil- och industribatterier som samlas in via Blybatteriretur återvinns vid Bolidens smältverk Bergsöe i Landskrona. Insamlat blybatteriavfall materialåtervinns och det återvunna materialet kan bl.a. användas vid produktion av nya batterier. Även det bilbatteriavfall som samlas in av Stena transporteras till Bolidens anläggning Bergsöe för materialåter-

vinning. Batteriavfall från elbilar som samlas in av Stena går till Stenas egen anläggning Stena Nordic Recycling Center i Halmstad.

Det avfall från bärbara batterier som samlas in transporteras till sorteringsanläggningar där det sorteras i olika fraktioner. Blybatteriavfall transporteras till Bergsöe för återvinning och kvicksilverbatteriavfall transporteras till Fortum i Kumla. Resterande fraktioner exporteras för återvinning i olika anläggningar runt om i Europa. Den lilla mängd bil- och industribatterier utan bly som samlas in i dag lämnas vanligtvis tillbaka till producenterna för återvinning.

I batteridirektivet finns bestämmelser om vilken återvinningsgrad som ska uppnås för olika typer av batteriavfall (artikel 12 och Bilaga III). Enligt batteridirektivet ska minst 65 procent av blybatteriernas och blyackumulatorernas genomsnittliga vikt återvinnas med högsta möjliga återvinningsgrad av blyinnehållet. För nickelkadmiumbatterier och nickelkadmiumackumulatorer är målet att minst 75 procent av batteriavfallets genomsnittsvikt ska återvinnas med högsta möjliga återvinningsgrad av kadmiuminnehållet. För övriga batterier och ackumulatorer är målet att minst 50 procent av genomsnittsvikten ska återvinnas. Utöver dessa mål har Sverige även infört ett mål för omhändertagande av batteriavfall som innehåller kvicksilver. Målet är att 98 procent av batteriernas kvicksilverinnehåll ska omhändertas särskilt.

Enligt uppgifter från Naturvårdsverket nås återvinningsmålen i batteridirektivet. När det gäller målet om särskilt omhändertagande av batteriavfall som innehåller kvicksilver så sorteras detta batteriavfall ut och lagras för närvarande hos Fortum.

4.5 Finansiering av insamling och annan hantering

Producenter av blybatterier betalar en producentansvaravgift för de batterier som sätts på marknaden. Avgiften sätts så att kostnaderna för att driva ett insamlingssystem och uppfylla kraven i batteriförordningen vad gäller t.ex. rapportering och information ska täckas. Avgiften uttrycks i kronor per kilogram och samma avgift gäller för alla typer av blybatterier. Det återvunna materialet har ett värde. Den intäkten går till de insamlare som anlitas av Blybatteriretur, inte tillbaka till producenterna. Eftersom blybatteriavfall får samlas in av aktörer utanför insamlingssystemen har insamlare inget incitament att lämna över avfallet till Blybatteriretur om intäkten från det återvunna materialet skulle gå tillbaka till producenterna.

För producenter av bärbara batterier som anslutit sig till El-Kretsen är avgiften för batterierna differentierad utifrån batteriets kemiska sammansättning och avgiften baseras framför allt på kostnaden för att hantera avfallet och eventuella intäkter från det återvunna materialet. Avgiften ska även täcka kostnader för rapportering och information.

När det gäller finansiering av hanteringen av de större industribatterier som El-Kretsen erbjuder individuella insamlingslösningar för, tas avgiften ut först när batteriavfallet ska återvinnas.

Finansiering av insamling och annan hantering av batteriavfall från uttjänta bilar är en del av de s.k. nollavtal som har slutits mellan bilproducenter och Stena Recycling AB gällande hantering av uttjänta fordon

och dess komponenter. De intäkter som bl.a. det återvunna materialet från batteriavfall ger bidrar till att finansiera de kostnader som Stena har för att hantera uttjänta bilar och deras komponenter, t.ex. batterier.

4.6 Informationsansvar

Enligt batteriförordningen har producenterna ett ansvar för att informera användare av batterier om batteriernas potentiella effekter på människors hälsa och miljön, innebörden av märkningen på batterier, skyldigheten att sortera batteriavfall och hur det ska sorteras, tillgängliga insamlingssystem samt hur användarna kan bidra till återvinningen av batterier. Om det bedöms vara lämpligt får informationen lämnas genom kommunen i samband med annan information om avfallshantering till hushåll och andra aktörer.

Även kommunen är en viktig aktör i informationsarbetet och tillhandahåller i många fall information om var batterier som är avfall ska lämnas.

4.7 Rapportering

Producenterna har enligt batteriförordningen en skyldighet att rapportera typer och mängder batterier som har släppts ut på marknaden, mängden batteriavfall som har samlats in genom insamlingssystem, och hantering av detta, och i vilken grad som målen i förordningen nås. För de producenter som anslutit sig till ett kollektivt insamlingssystem görs rapporter till Naturvårdsverket i stor utsträckning av de som driver insamlingssystemen. När det gäller insamling av bilbatterier från uttjänta fordon så görs rapporteringen av branschorganisationen BIL Sweden inom ramen för rapportering om uttjänta fordon.

Eftersom det inte finns något övergripande krav på att batteriavfall endast får lämnas till producenter eller insamlingssystemen så samlas batteriavfall även in av andra aktörer som inte har en skyldighet att rapportera uppgifter till Naturvårdsverket. Detta innebär att mängden batteriavfall som samlas in och hanteras är större än vad Naturvårdsverkets samlade underlag visar.

5 Förslag till en EU-förordning om batterier

Europeiska kommissionen (kommissionen) presenterade den 10 december 2020 ett förslag till en ny förordning om batterier. Förslaget bygger delvis på kommissionens översyn av batteridirektivet och delvis på en förstudie om ekodesign av litiumjonbatterier för e-mobilitet som var klar i början av 2020.

Enligt kommissionen förväntas EU bli den näst största producenten och den näst största marknaden för batterier. Det kommer också att leda till att mängden uttjänta batterier som ska hanteras kommer att öka kraftigt.

Förslaget syftar till att modernisera batterilagstiftningen samt till att bidra till elektrifieringen med avsikt att uppnå EU:s klimatmål. Förslaget är en del av genomförandet av kommissionens gröna giv och bygger på kommissionens strategiska handlingsplan för batterier, handlingsplanen för en cirkulär ekonomi, industrialiseringsstrategin för Europa samt strategin för hållbar och smart mobilitet. Förslagets målsättning är att stärka funktionen av EU:s inre marknad genom lika konkurrensvillkor och gemensamma regler, främja omställningen till en cirkulär ekonomi samt minska risken för att framställningen och hanteringen av batterier i hela livscykeln leder till negativa sociala konsekvenser och negativa konsekvenser för miljön.

Förslaget till en ny EU-förordning är avsett att täcka hela livscykeln för batterier, dvs. utvinning av råvaror, tillverkning av batterier, användning av batterier och hanteringen av batteriavfall. Viktiga områden som den nya förordningen är avsedd att reglera är bl.a.

1. krav på hållbarhet och säkerhet, inklusive redovisning av ett batteris koldioxidavtryck,
2. krav på tillbörlig aktsamhet i leverantörskedjan ("due diligence"),
3. märkningskrav,
4. harmoniserade standarder,
5. avfallshantering, inklusive producentansvar, och
6. informationskrav och
7. grön offentlig upphandling.

I den föreslagna förordningen föreslås att batteridirektivet upphävs.

En ny förordning enligt förslaget kommer att innebära en ytterligare harmonisering av den inre marknaden i och med att reglerna kommer vara direkt gällande i medlemsstaterna.

Förslaget förhandlas för närvarande i en rådsarbetsgrupp. Det är oklart när en ny förordning kommer att vara färdigförhandlad och kunna träda i kraft. Minimikraven om producentansvar i avfallsdirektivet träder dock i kraft den 5 januari 2023. Förslagen i denna promemoria avser att uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet i avvaktan på att en batteriförordning på EU-nivå träder i kraft.

6 Producentansvar för batterier

6.1 Syftet med producentansvaret förtydligas

Promemorians förslag: I batteriförordningen ska det i inledningsbestämmelsen anges att förordningen innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för batterier. I samma bestämmelse ska det anges att syftet med förordningen är att

1. det ska finnas lättillgängliga mottagningssystem för batteriavfall,
2. avfallet ska kunna återvinnas, och
3. de mål som finns i förordningen ska uppnås.

Skälen för förslaget: Det centrala bemyndigandet i miljöbalken som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att införa producentansvar har nyligen ändrats (SFS 2021:881). Ändringen innebär att regeringen får meddela vissa föreskrifter ”för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering” (15 kap. 12 §). Det har också införts en förklaring av uttrycket. Med system för utökat ansvar för avfallshantering avses ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (15 kap. 9 §).

I och med införandet det nya bemyndigandet och den nya förklaringen som kommer från avfallsdirektivet är det lämpligt att det framgår i batteriförordningens inledningsbestämmelse att det i förordningen finns bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för batterier.

I batteriförordningen anges att förordningen syftar till att batterier ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs och, i fråga om det avfall som ändå uppkommer, att producenter ska tillhandahålla system för insamling av avfallet, att batterierna kan återvinnas (6 §). Det anges också att förordningens syfte är att nå förordningens mål för insamling, särskilt omhändertagande och återvinning. Bestämmelsen bör förtydligas så att det framkommer att syftet med förordningen är att de mottagningssystem som producenterna som producenterna ska tillhandahålla ska vara lättillgängliga för den som vill lämna batteriavfall.

För att det tydligt ska framgå vilket syfte som förordningen har bör bestämmelsen flyttas till förordningens första paragraf.

6.2 Roller och ansvarsområden inom producentansvaret

Promemorians förslag: Roller och ansvar inom producentansvaret ska bli tydligare genom att det ställs krav på att en producent ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för batterier som uppfyller kraven i denna förordning.

En producentansvarsorganisation ska anmäla verksamheten till Naturvårdsverket innan den börjar bedrivas.

En producent ska anmäla uppgifter om hur producenten avser att uppfylla kravet på att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation samt meddela Naturvårdsverket om det sker väsentliga ändringar av de uppgifter som har lämnats.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer (artikel 8a.1 a). I direktivet exemplifieras vissa aktörer; produkters producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin. Minimi-

kraven innebär också, om producentansvaret fullgörs kollektivt, att den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna ska anpassas utifrån produktens egenskaper.

Det bör därför införas ett krav på att producenter som släpper ut batterier på den svenska marknaden ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation. Producentansvarsorganisationens uppgift bör vara att se till att det finns ett lämpligt mottagningssystem för batterier som uppfyller kraven i batteriförordningen. Det innebär bl.a. att tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för batterier som är lättillgängligt och ger god service åt hushåll, kommuner och andra som kan antas vilja lämna batterier till systemet (se avsnitt 6.2). I och med att en producent anlitar en producentansvarsorganisation åtar sig producentansvarsorganisationen att uppfylla de skyldigheter som är förenade med producentansvaret för de produkter som omfattas av åtagandet till producentansvarsorganisationen. Ett sådant krav underlättar också tillsynen över producentansvaret genom att tillsynen kan bedrivas direkt mot producentansvarsorganisationen i stället för mot varje enskild producent.

En producentansvarsorganisation har möjlighet att ta betalt för avfallshandlingen av de producenter som anlitar organisationen. På så vis tydliggörs producenternas ekonomiska ansvar för avfallshandlingen. Det säkerställer också att avfallshandlingen blir fullt finansierad och att alla producenter på lika villkor betalar sin del av producentansvaret.

I batteriförordningen finns ett krav på att producenten ska ta hand om batterier som blir avfall. Det finns dock undantag för små producenter. Enligt minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett ursprung eller storlek men detta ska inte innebära en oproportionerlig regelbörda på små producenter (artikel 8a.1 d). De undantag som finns i batteriförordningens nuvarande lydelse avser producenter som sätter mycket små mängder batterier på marknaden bör därför behållas.

Naturvårdsverket har behov av att löpande få vetskap om vilka producentansvarsorganisationer som finns på den svenska marknaden för att kunna informera om producentansvaret och utöva tillsyn. Därför bör det införas en bestämmelse om att en producentansvarsorganisation ska göra en anmälan till Naturvårdsverket. Producentansvarsorganisationen bör vara skyldig att göra en sådan anmälan innan verksamheten börjar bedrivas.

Anmälan bör, utöver rent formella uppgifter, innehålla en kortfattad beskrivning av verksamheten och hur kraven avseende producentansvaret ska uppfyllas. Producentansvarsorganisationen bör också vara skyldig att underrätta Naturvårdsverket om eventuella ändringar i fråga om uppgifterna.

I batteriförordningen finns ett krav på en producent att anmäla sig till Naturvårdsverket. En anmälan ska bl.a. innehålla kontaktuppgifter, uppgifter om vilken typ av batterier som producenten släpper ut på marknaden, vilka varumärken som används och en försäkran om att uppgifterna är korrekta. I och med att det införs ett krav på att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation bör en anmälan även innehålla uppgifter om hur producenten avser att uppfylla det kravet. I förslaget ersätts ordet batterityp med ordet batterikategori. Motsvarande ändring bör göras i bestämmelsen om vad en anmälan ska innehålla.

6.3 Mål för insamling och annan avfallshantering

Promemorians bedömning: De nuvarande målen för insamling eller annan avfallshantering bör inte ändras.

Skälen för bedömningen: I batteridirektivet finns insamlingsmål för batterier (artikel 10). Där anges att medlemsstaterna ska uppnå en lägsta insamlingsnivå på 45 procent av batterierna och ackumulatorerna. I Sverige har det införts mer ambitiösa insamlingsmål. I batteriförordningen anges att 95 procent av det totala antalet sålda bil- och industribatterier som innehåller bly ska samlas in, att 95 procent av det totala antalet sålda bil- och industribatterier som inte innehåller bly ska samlas in och att 75 procent av det totala antalet sålda andra batterier ska samlas in (7 §).

I batteridirektivet finns även mål för återvinningsgraden av olika typer av batteriavfall (artikel 12 och bilaga III). Enligt bestämmelserna ska minst 65 procent av blybatteriernas och blyackumulatorernas genomsnittliga vikt återvinnas med högsta möjliga återvinningsgrad av blyinnehållet. För nickelkadmiumbatterier är målet att minst 75 procent av dessa batteriers genomsnittsvikt återvinns med högsta möjliga återvinningsgrad av kadmiuminnehållet. För övriga batterier är målet att minst 50 procent av genomsnittsvikten ska återvinnas. Sverige har även här infört mer ambitiösa mål än i batteridirektivet. Enligt batteriförordningen ska 65 procent av genomsnittsvikten av batterier som innehåller bly återvinnas med högsta möjliga återvinningsgrad av blyinnehållet. I fråga om batterier som innehåller nickelkadmiium ska 75 procent av batteriernas genomsnittsvikt återvinnas med högsta möjliga återvinningsgrad av kadmiuminnehållet och i fråga om andra batterier än blybatterier, nickelkadmiumbatterier och kvicksilverbatterier ska 50 procent av batteriernas genomsnittsvikt återvinnas. Av batterier som innehåller kvicksilver ska 98 procent av batteriernas kvicksilverinnehåll omhändertas särskilt (8 §).

Den svenska regleringen uppfyller således kraven i batteridirektivet. Enligt minimikraven i avfallsdirektivet får medlemsstaterna även sätta upp andra mål som ligger i linje med avfallshierarkin. Det är dock inget krav. I kommissionens förslag till en ny batteriförordning finns förslag på nya mål som om de antas kommer att bli direkt tillämpliga i medlemsstaterna (se avsnitt 5). Det är därför inte lämpligt att i nuläget införa nya mål i den svenska batteriförordningen.

6.4 Möjlighet att utse ett producentombud

Promemorians förslag: Den som ska fullgöra krav som producent i Sverige och inte är etablerad här får utse ett producentombud som är etablerat i Sverige. Producentombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt. Om ett producentombud har utsetts ska producentombudet anmäla detta till Naturvårdsverket. Producentombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i förordningen i fråga om de produkter som omfattas av producentombudets anmälan.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska den som ska fullgöra krav som producent i en medlemsstat, och inte är etablerad där, få utse ett

producentombud som är etablerat i medlemsstaten. Producentombudet ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium. Medlemsstaterna får också kräva av producentombudet att denne ska registrera sig för att kunna övervaka och kontrollera att produktens producent fullgör sitt producentansvar (artikel 8a.5).

För att ett regelverk om producentansvar ska vara effektivt måste det finnas möjligheter att utöva tillsyn över producenten. En effektiv tillsyn är endast möjlig gentemot en aktör som är etablerad i Sverige. Genom att de skyldigheter som följer med producentansvaret kan läggas på ett producentombud som är etablerat i Sverige skapas förutsättningar för en effektiv tillsyn även mot producenter som inte är etablerade i Sverige. En bestämmelse om en rätt för producenter att utse producentombud i Sverige bör därför införas i batteriförordningen. För att göra det tydligt vilket ansvar som producentombudet har bör det ställas krav på att den utses genom en skriftlig fullmakt.

För att det ska vara möjligt att avgöra vem som ska fullfölja producentansvaret för en viss produkt och på vilket sätt det ska ske, bör ett producentombud göra en anmälan till Naturvårdsverket. Av anmälan bör det framgå producentombudets och producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer samt uppgift om vilken produkt som producentombudet ska svara för. Anmälan bör även innehålla en kopia på fullmakten. För att uppgifterna ska vara uppdaterade bör ett producentombud också vara skyldigt att snarast meddela Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

6.5 Krav på en producentansvarsorganisation

6.5.1 Tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för batteriavfall

Promemorians förslag: Bestämmelserna om insamlingssystem i batteriförordningen bedöms uppfylla minimikravet i avfallsdirektivet på att tillhandahålla insamlingssystem för avfall i lämplig omfattning och med ett tydligt avgränsat täckningsområde. Bestämmelserna bör dock omformuleras för att anpassas till övrig terminologi i förordningen.

Skälen för förslaget: Producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning ska enligt avfallsdirektivet tillhandahålla tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning inom tydligt avgränsade områden, utan att begränsa områdena till de där avfallsinsamling och avfallshandling är mest lönsamt (artikel 8a.3 a och b).

I batteriförordningen finns bestämmelser om producentansvarets omfattning (14–20 §§). Enligt bestämmelserna ska en producent ta hand om batterierna när de blir avfall (14 §). Skyldigheten ska uppfyllas genom att se till att det finns ett eller flera lämpliga insamlingssystem för batterier (16 §). För att ett insamlingssystem ska anses som lämpligt ska det bl.a. finnas insamlingsplatser med lämplig geografisk spridning med hänsyn till

batteriernas förväntade användning, befolkningstäthet och andra omständigheter (19 §). Nuvarande bestämmelser innebär med andra ord att täckningsområdet är den svenska marknaden för batterier och är inte begränsat till sådana platser där avfallshantering är mest lönsam. De nu aktuella minimikraven i avfallsdirektivet får därför anses vara uppfyllda i sak genom befintliga bestämmelser. I avsnitt 6.2 föreslås dock att producenter ska anlita en producentansvarsorganisation som ska ansvara för att det finns ett lämpligt mottagningssystem för batterier. De krav som i dag ställs på hur insamlingssystemen ska vara utformade bör därför i stället gälla för producentansvarsorganisationernas mottagningssystem.

6.5.2 Ekonomiska och organisatoriska förutsättningar

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska ha de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som krävs för att genomföra de uppgifter som producentansvarsorganisationen har enligt batteriförordningen.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar utför uppgifter för producenternas räkning har de ekonomiska medel, eller de ekonomiska och organisatoriska medel, som krävs för att fullgöra sina skyldigheter (artikel 8a.3 c). Något motsvarande krav finns inte i batteridirektivet.

I batteriförordningen anges vad som krävs för att ett insamlingssystem ska anses lämpligt (19 §). Bestämmelsen innehåller bl.a. krav på hur insamlingen ska ske och att insamlingsplatserna ska vara lättillgängliga. Det finns dock inget krav på att en producentansvarsorganisation ska ha de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som krävs för att genomföra de uppgifter som insamlingssystemet har enligt förordningen. För att säkerställa att avfallshanteringen har förutsättningar att bedrivas kontinuerligt bör en bestämmelse med den innebörden införas.

6.5.3 Producenter får inte diskrimineras av en producentansvarsorganisation

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för batterier ska vara tillgänglig för alla producenter på icke-diskriminerande villkor.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter av små mängder produkter (artikel 8a.1 d). En motsvarande bestämmelse om att insamlingssystemen för batterier ska vara tillgängliga för alla producenter på lika villkor finns i batteriförordningen (19 § första stycket 6). Kravet på icke-diskriminering bör dock i stället ställas på producentansvarsorganisationerna eftersom det föreslås att dessa ska ansvara för insamlingen av batteriavfall.

6.6 Information till avfallsinnehavare

6.6.1 Information som en producent ska ge till användare av batterier

Promemorians förslag: Utöver den information som en producent ska lämna enligt batteriförordningen ska en producent även informera avfallsinnehavare om var batteriavfall kan lämnas, vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batteriavfall kan ge upphov till.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare som omfattas av system för utökat producentansvar informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning (artikel 8a.2).

Enligt batteriförordningen ska en producent informera den som använder batterier om

1. de potentiella effekterna på människors hälsa och miljön till följd av de ämnen som förekommer i batterier,
2. innebörden av den märkning som avses i bilagan till förordningen,
3. skyldigheten att enligt avfallsförordningen (2020:614) sortera avfall som utgörs av batterier och om hur sorteringen ska gå till,
4. de insamlingssystem som användarna har tillgång till, och
5. hur användarna kan bidra till återvinningen av batterier (22 §).

För att producenternas informationsskyldighet ska omfatta alla krav som ställs i avfallsdirektivet bör det införas bestämmelser om att producenterna även ska lämna information till användare av batterier om var batteriavfall kan lämnas, vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batterier ger upphov till.

6.6.2 Information som en producentansvarsorganisation ska göra tillgänglig

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska på sin webbplats tillgängliggöra information om

1. hur avfallshanteringsmålen uppnås,
2. vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,
3. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,
4. hur den ersättning som producenter ska betala beräknas angett i kronor per såld produkt eller per kilogram produkter som släpps ut på marknaden,
5. på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall, och
6. hur målen i förordningen nås.

Skälen för förslaget: I avfallsdirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en producent av en produkt eller en organisation som genomför skyldigheter för en producents räkning offentliggör information om hur avfallshanteringsmålen uppnås. Skyldigheten omfattar även andra eventuella nationella kvantitativa eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar. Om skyldigheterna inom det utökade producentansvaret genomförs kollektivt ska även information om ägande och medlemskap, ekonomiska bidrag som betalas av producenterna och förfarandet för val av aktörer för avfallshandling offentliggöras (artikel 8a.3 e).

Bestämmelsen syftar till att på ett transparent sätt redovisa hur producentansvarsorganisationen bedriver sin verksamhet. Det bidrar till att en producent kan bedöma om den kan anlita producentansvarsorganisationen på likvärdiga villkor som andra producenter. Några motsvarande bestämmelser finns inte i batteriförordningen. Det bör därför införas bestämmelser om att en producentansvarsorganisation ska tillgängliggöra information om vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som en producent ska betala för att anlita producentansvarsorganisationen beräknas, på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall och hur avfallshanteringsmålen uppnås. För att producenterna på ett enkelt sätt ska kunna ta del av informationen bör producentansvarsorganisationen vara skyldig att göra den tillgänglig på sin webbplats.

6.7 Beräkning av den ersättning som en enskild producent ska betala till en producentansvarsorganisation

Promemorians förslag: Vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd batterier som producenten släpper ut på den svenska marknaden. Hänsyn ska också tas till bl.a. batterikategori, batteriets kemiska sammansättning och möjligheten att ladda om batteriet.

Skälen för förslaget: Om producentansvaret uppfylls kollektivt ska medlemsstaterna enligt avfallsdirektivet vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produkters producenter, när så är möjligt anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter (artikel 8a.4 b). Utgångspunkten ska vara att ersättningen bestäms särskilt med hänsyn till produktens hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och förekomsten av farliga ämnen. Vid bedömningen ska en livscykelstrategi tillämpas.

Vid bestämningen av ersättningen behöver inte alla de egenskaper som anges i avfallsdirektivet beaktas. Medlemsstaterna får även bestämma att avgifterna ska differentieras utifrån andra relevanta kriterier. Syftet är att producenter som producerar miljömässigt bättre produkter ska betala mindre än producenter som producerar produkter som t.ex. är svårare att

materialåtervinna eller som har kortare livslängd och därmed blir avfall fortare. På så sätt kan den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna vara ett sätt att styra producenterna mot att tillverka och släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en mer cirkulär ekonomi. Differentiering kan även beakta skillnaden i kostnad för att återvinna olika batterier.

För batterier är batterikategorin, batteriets kemiska sammansättning och möjligheten att ladda om batteriet relevanta kriterier som ligger väl i linje med de kriterier som anges i avfallsdirektivet. Batterikategorin, dvs. om batteriet är ett bärbart batteri, ett industribatteri eller ett bilbatteri, ger helt olika förutsättningar för återvinning. Storleken på batterierna gör t.ex. att kostnaderna för återvinning skiljer sig åt mellan de olika batterikategorierna. Olika batterikategorier har även i stor utsträckning olika kemiska sammansättning vilket påverkar möjligheterna och kostnaderna för återvinning av det avfall som uppkommer.

I vissa batterier finns även farliga ämnen som kvicksilver och kadmium. I en cirkulär ekonomi bör farliga ämnen inte återföras till kretsloppet utan fasas ut. Batteriernas kemiska sammansättning bör därför också ligga till grund för differentieringen av avgifterna.

I avfallsdirektivet finns ett krav att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek (artikel 8a.1 d). I likabehandlingsprincipen ligger att alla producenter ska kunna anlita en producentansvarsorganisation på jämbördiga villkor. En producent som släpper ut färre produkter på marknaden bör därför betala en mindre andel av kostnaderna. En sådan differentiering ligger också i linje med den grundläggande miljörättsliga principen om att förorenaren ska betala. En bestämmelse som innebär att en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till mängden produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden bör därför införas i förordningen.

6.8 Rutiner för internkontroll ska inrättas

Promemorians förslag: En producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som producenten ska rapportera till Naturvårdsverket och att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

En producentansvarsorganisation för batterier ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som varje enskild producent ska betala uppfyller kraven i förordningen och att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökad producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning inrätta lämpliga system för internkontroll (artikel 8a.3 d). Den interna kontrollen ska i relevanta fall kompletteras av regelbundna oberoende kontroller.

Bestämmelsen i avfallsdirektivet syftar till att producenter och producentansvarsorganisationer ska skapa rutiner för kontroll av deras ekonomiska förvaltning. Bestämmelsen syftar också till att de skapar rutiner för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska rapporteras

angående insamling och behandling av batteriavfall samt om hur mycket produkter som har släppts ut på marknaden. Rutinerna ska även säkerställa att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport (avfallstransportförordningen) uppfylls. Slutligen syftar bestämmelsen även till att producentansvarsorganisationerna ska säkerställa att den ersättning som betalas av varje enskild producent uppfyller kraven i avfallsdirektivet.

Det finns inga krav i avfallsdirektivet på hur ett system för internkontroll ska se ut. Syftet är dock att kontrollen ska ske på ett systematiskt sätt. För att inte belasta producenterna och producentansvarsorganisationerna med onödiga kostnader och omfattande administration bör kravet begränsas till att ta fram rutiner för internkontroll.

Enligt batteriförordningen ska en producent årligen rapportera uppgifter om

1. den typ och mängd batterier som producenten har släppt ut på marknaden,
2. den mängd batterier som har samlats in, återvunnits eller bortskaffats,
3. i vilken grad som återvinningsmålen nås, och
4. hur producenten har uppfyllt sina skyldigheter enligt förordningen (21 §).

De inrapporterade uppgifterna utgör underlag för Naturvårdsverkets tillsyn av producentansvaret. Det är därför viktigt att producenterna har rutiner för internkontroll för att säkerställa att rätt uppgifter rapporteras in. En sådan bestämmelse bör därför införas.

Avfallsdirektivets krav på system för internkontroll omfattar även organisationer som genomför skyldigheter för producentens räkning, vilket inkluderar producentansvarsorganisationer för batterier. Den ekonomiska förvaltning av det bolag, den stiftelse eller den ekonomiska förening (juridisk person) inom vilken producentansvarsorganisationen bedriver sin verksamhet regleras utförligt i annan lagstiftning, framför allt i bokföringslagen (1999:1078). Någon ytterligare reglering för kontroll i den delen bedöms inte vara nödvändig. Däremot är det viktigt att producentansvarsorganisationen har rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som varje enskild producent ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas på rätt sätt. Det är en del av att uppfylla kravet på likabehandling av producenterna. Det är även viktigt att rutinerna för internkontroll fångar upp de skyldigheter som producenterna har enligt avfallstransportförordningen och säkerställer att de beaktas.

Minimikravet innehåller också krav på regelbundna oberoende kontroller i relevanta fall. Kravet bedöms vara tillgodosett genom Naturvårdsverkets tillsynsansvar för producentansvaret för batterier. Naturvårdsverket har inom ramen för tillsyn möjlighet att utöva kontroll i den utsträckning som bedöms nödvändig för att uppfylla avfallsdirektivets krav (2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen [2011:13]).

6.9 En löpande dialog mellan aktörerna

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att föra en löpande dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Skälen för förslaget: Enligt de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällesorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning (artikel 8a.6).

I nuläget förs dialoger mellan olika aktörer inom producentansvaret för batterier. Det sker dock inte på ett organiserat sätt eller på regelbunden basis. För att genomföra den aktuella bestämmelsen i avfallsdirektivet bör det införas en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska ansvara för att en sådan dialog äger rum. Naturvårdsverket bör kunna bedöma hur ofta det finns behov av en dialog, så länge det sker regelbundet. Det bör även kunna bli fråga om att bjuda in fler aktörer till dialogen, t.ex. olika intresse- och branschorganisationer. Även kommunala tillsynsmyndigheter och övriga relevanta statliga myndigheter bör kunna delta, vid behov.

6.10 Tillsyn och tillsynsavgifter

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 220 000 kronor för myndighetens tillsynsverksamhet.

Ett producentombud som enligt batteriförordningen ska anmäla sig till Naturvårdsverket ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för myndighetens tillsynsverksamhet.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket har enligt miljötillsynsförordningen tillsyn över producentansvaret enligt batteriförordningen, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i förordningen (2 kap. 24 §). Kommunerna har ansvar för den lokala tillsynen.

I batteriförordningen är det de enskilda producenterna som är ansvariga för att uppfylla alla skyldigheter som är kopplade till producentansvaret. Naturvårdsverkets tillsyn riktas därför enbart mot producenterna. I denna promemoria föreslås att det även ska införas skyldigheter för producentansvarsorganisationer och producentombud som är kopplade till producentansvaret. Det innebär att Naturvårdsverket även ska bedriva tillsyn mot dessa aktörer. Producentansvarsorganisationerna och producentombuden bör därför betala en tillsynsavgift till Naturvårdsverket.

Tillsynsavgifter för statlig tillsyn tas ut i enlighet med förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken (avgifts-

förordningen). Avgifterna ska spegla den kostnad som uppstår för berörda myndigheter. Naturvårdsverket har en timkostnad för tillsynsarbete på 750 kronor.

Av avgiftsförordningen framgår att flera andra producentansvar har reglerade avgifter som ska betalas till Naturvårdsverket varje år för att täcka myndighetens kostnader för tillsyn och prövning. Producentansvaren är olika omfattande och har därför olika avgifter. Till exempel ska den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen om producentansvar för elutrustning betala 275 000 kronor årligen för prövning och tillsyn. Enligt Naturvårdsverkets skrivelse Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier, NV-06387-14, utgör den årliga kostnaden för tillsyn 220 000 kronor medan kostnaden för prövning har fördelats över 8 år och utgör 55 000 kronor per år. Enligt förslaget i denna promemoria ska någon prövning av producentansvarsorganisationen inte ske utan har endast en skyldighet att anmäla sig för att få bedriva sin verksamhet. Naturvårdsverkets tidsåtgång för att ta emot och hantera en anmälan och sedan eventuella ändringar i anmälan bedöms som mycket begränsad. Avgiften ska därför i huvudsak finansiera tillsynen av producentansvarsorganisationen. En avgift för tillsyn bör därför bestämmas till 220 000 kronor per år. Med en timkostnad på 750 kronor motsvarar det ungefär sju veckors tillsynsarbete.

För den lokala tillsynen tas avgifter ut av kommunen och taxan fastställs av kommunfullmäktige.

I förordningen föreslås även att en producent kan överlåta till ett producentombud att uppfylla skyldigheterna kopplade till producentansvaret. Avgiften för tillsynen av producentombuden bör vara densamma som för producenterna, dvs. 1 000 kronor om året för att bekosta Naturvårdsverkets tillsynsarbete.

6.11 Straff och miljöskaktionsavgifter

Promemorians förslag: Nya bestämmelser om miljöskaktionsavgifter ska införas i förordningen om miljöskaktionsavgifter.

Att inte anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för att ta hand om batteriavfall ska kunna leda till en miljöskaktionsavgift på 50 000 kronor.

För en överträdelse av bestämmelserna att senast ett visst datum lämna uppgifter till Naturvårdsverket bör en miljöskaktionsavgift på 10 000 kronor betalas.

Straffbestämmelsen som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att ta hand om batterier enligt förordningens krav döms till böter tas bort.

Skälen för förslaget: Vissa överträdelser bör sanktioneras med straff medan andra bör sanktioneras med miljöskaktionsavgift. Vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljöskaktionsavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en skaktionsavgift kan förväntas få.

Enligt miljöbalken ska en miljöskaktionsavgift tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet (30 kap. 2 §). I förar-

betena till bestämmelsen anges att ett strikt ansvar kan vara lämpligt för näringsverksamhet som typiskt sett medför risker för miljön (prop. 1997/98:45, del 1, s. 536). Om det bör finnas utrymme för en bedömning av en gärnings klandervärdhet i varje enskilt fall och en möjlighet att bedöma vad den enskilde haft för insikt och uppsåt lämpar sig däremot ofta en straffsanktion bättre än en miljöstraffsavgift. Detta beror bl.a. på att polisen har möjligheter att utreda omständigheterna runt en överträdelse genom att t.ex. hålla förhör och använda tvångsmedel, vilket en tillsynsmyndighet inte har. Avfallshantering är en sådan näringsverksamhet som typiskt sätt kan medföra risker för miljön och det kan därför vara befogat med ett strikt ansvar. En miljöstraffsavgift bör därför vara en lämplig sanktion för en överträdelse av de aktuella bestämmelserna.

Avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts, dvs. det intresse som bestämmelsen ska skydda (30 kap. 1 § miljöbalken). En viktig faktor är att de föreslagna miljöstraffsavgifterna riktar sig mot yrkesmässig verksamhet. Avgiften bör därför inte sättas för lågt. Beloppet bör även vara i linje med de miljöstraffsavgifter som redan finns.

I batteriförordningen är det föreskrivet straff för överträdelse av skyldigheterna i 14 och 16 §§ att ta hand om batterier som blir avfall genom att se till att det finns ett eller flera lämpliga insamlingssystem (32 §). I förslaget har dessa bestämmelser ersatts av andra bestämmelser med innebörden att producenterna ska uppfylla sitt producentansvar genom att själv tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation. Denna bestämmelse utgör kärnan i producentansvaret och en överträdelse bör därför sanktioneras. Straffsanktionen bör dock ersättas med en miljöstraffsavgift. Det är en lämplig sanktion eftersom en överträdelse av bestämmelsen är lätt att konstatera och bedöms vara mer effektiv när tillsynen utövas. Med tanke på bestämmelsen centrala betydelse är en lämplig nivå på avgiften 50 000 kronor.

I batteriförordningen finns en skyldighet för en producent som avser att släppa ut batterier på den svenska marknaden att göra en anmälan till Naturvårdsverket. En överträdelse är för närvarande inte sanktionerad. Det är dock viktigt för tillsynen att Naturvårdsverket har kontroll på vilka producenter som finns på marknaden. En miljöstraffsavgift bör därför införas. En sådan sanktion är lämplig eftersom en utebliven anmälan är lätt att konstatera. Avgiften bör sättas till 10 000 kronor. Det är i linje med storleken på miljöstraffsavgiften för motsvarande överträdelse i andra producentansvarsförordningar.

6.12 Tidpunkt för när ett vitesföreläggande innebär hinder för ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet

Promemorians förslag: En justering ska göras i fråga om när ett vitesföreläggande innebär hinder för ansvar för en gärning som omfattas av föreläggandet. Den avgörande tidpunkten för när ett sådant hinder

uppkommer ska vara när det inleds en domstolsprocess om frågan om att döma ut vitet.

Skälen för förslaget: Ett förtydligande av miljöbalkens bestämmelse om hinder för dubbelprövning av en överträdelse som omfattas av ett vitesföreläggande trädde i kraft den 1 januari 2022. Enligt den nya lydelsen av 29 kap. 11 § miljöbalken gäller att om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, döms det inte till ansvar enligt 29 kapitlet miljöbalken för en gärning som omfattas av föreläggandet (se prop. 2020/21:27 s. 80). Det finns en motsvarande bestämmelse om vite i batteriförordningen. Där anges att den som har brutit mot ett vitesföreläggande eller ett förbud vid vite enligt 26 kap. miljöbalken inte får dömas till straff enligt förordningen för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (32 § andra stycket). Bestämmelsens lydelse bör justeras och ges samma utformning som i miljöbalken.

7 Ikraftträdandebestämmelser

Promemorians förslag: Ändringarna i förordningen om producentansvar för batterier och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Förordningen ska få tillämpas före ikraftträdandet i fråga om anmälningar från producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

Skälen för förslaget: De allmänna minimikraven ska enligt avfallsdirektivet vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023 (artikel 8a.7). Den nya förordningen om producentansvar för batterier bör därför träda i kraft den 1 januari 2023.

Genom de föreslagna ändringarna i batteriförordningen införs en skyldighet för en producent att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation. Producenten ska anmäla till Naturvårdsverket vilken producentansvarsorganisation som den anlitar eller tillhandhåller. I batteriförordningen införs även en skyldighet för en producentansvarsorganisation att anmäla sig till Naturvårdsverket. För att producenterna och producentansvarsorganisationerna ska ha möjlighet att anpassa sig till de nya kraven, som börjar gälla den 1 januari 2023, bör det vara möjligt att göra en anmälan redan före ikraftträdandet. En lämplig tidsperiod bedöms vara sex månader. Förordningen bör därför kunna tillämpas före ikraftträdandet på anmälningar som lämnas in till Naturvårdsverket från och med den 1 juli 2022 och avser tid efter den 1 januari 2023. Genom dessa övergångsbestämmelser har även Naturvårdsverket möjlighet att hantera inkomna anmälningar och ansökningar i god tid före ikraftträdandet.

Det är lämpligt att övriga författningsförslag som har samband med ändringarna i batteriförordningen träder i kraft vid samma tidpunkt som den förordningen, dvs. den 1 januari 2023.

8 Förslagens konsekvenser

I konsekvensutredningen analyseras och beskrivs konsekvenser för samhällets olika aktörer till följd av förslagen i promemorian. Utredningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

8.1 Beskrivning av problemet och syftet med regleringen

Förslagen i promemorian syftar till att Sverige, när det gäller producentansvaret för batterier, ska uppfylla de allmänna minimikrav för utökat producentansvar som har införts i avfallsdirektivet. Syftet med minimikraven är att minska kostnader, förbättra resultaten, garantera lika villkor för företag oavsett storlek och undvika hinder för en väl fungerande inre marknad. Minimikraven syftar även till att bidra till omställningen till en cirkulär ekonomi genom att kostnaderna för att hantera uttjänta produkter ska inkluderas i produktpriserna samt ge incitament till producenterna att i högre grad beakta möjligheter till återanvändning, materialåtervinning, reparation och förekomsten av farliga ämnen vid utformningen av produkterna.

8.2 Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Att reglering finns i ett EU-direktiv innebär att det nationella handlingsutrymmet är begränsat. Detta eftersom bestämmelserna i direktivet måste genomföras i nationell rätt inom den tidsram som anges i direktivet. Ett försenat eller bristfälligt genomförande innebär att ett överträdelseärende initieras av kommissionen som ytterst kan resultera i en straffavgift, inklusive ett löpande vite tills bristerna har åtgärdats.

Även det faktum att en ny batteriförordning är under förhandling på EU-nivå påverkar handlingsutrymmet i det här fallet. Eftersom de nya reglerna kommer vara direkt gällande i medlemsstaterna riskerar bestämmelser som går utöver minimikraven att behöva tas bort när den nya batteriförordningen träder i kraft.

I Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning anges att nya regler som följer av överordnade bestämmelser, exempelvis direktiv från EU, kan motivera en i vissa delar begränsad konsekvensutredning till följd av ett begränsat nationellt handlingsutrymme.

8.3 Miljökonsekvenser

Förslagen bedöms medföra positiva effekter för miljön eftersom de bl.a. syftar till att kostnaderna för att hantera uttjänta produkter ska inkluderas i produktpriserna samt ge incitament till producenterna att i högre grad

beakta möjligheter till återanvändning och materialåtervinning vid utformningen av batterier. Detta bidrar i sin tur till övergången mot en cirkulär ekonomi. Förslagen innebär även att roller och ansvar vad gäller hanteringen av batteriavfall förtydligas, vilket förväntas få positiva effekter på miljön och människors hälsa. Förslaget om att Naturvårdsverket får ett utpekat tillsynsansvar för producentansvarsorganisationer förväntas underlätta för Naturvårdsverket att utöva tillsyn över att kraven i batteriförordningen efterlevs när tillsynen kan bedrivas mot en central aktör i stället för mot varje enskild producent. Det kan på sikt förväntas leda till positiva effekter på miljön genom att producenterna i större utsträckning tar ansvar för avfallshanteringen av de produkter de sätter på marknaden.

8.4 Kostnader och andra konsekvenser för olika aktörer

De aktörer som framför allt berörs av förslagen är batteriproducenter, de aktörer som driver nuvarande insamlingssystem, Naturvårdsverket och kommunerna.

8.4.1 Konsekvenser för producenter

De konsekvenser för producenterna som beskrivs här avser andra aspekter av producentansvaret än de förslag som direkt berör en producentansvarsorganisation. Konsekvenserna för en producentansvarsorganisation, oavsett om den tillhandahålls av en producent eller någon som producenten anlitar, beskrivs i efterföljande avsnitt.

I dag är cirka 1 700 företag registrerade hos Naturvårdsverket som producenter av batterier. Förslaget om att de drygt 115 producenter som inte är etablerade i Sverige får utse ett ombud, som i stället för producenten ska fullgöra skyldigheterna enligt batteriförordningen, förväntas underlätta för dessa producenter att uppfylla skyldigheterna enligt förordningen jämfört med i dag.

Förslaget om att alla producenter ska anlita eller själva tillhandhålla en producentansvarsorganisation innebär en förändring jämfört med den nuvarande skyldigheten att tillhandhålla ett insamlingssystem för batteriavfall. Eftersom en producentansvarsorganisation är en juridisk person kan ansvar och skyldigheter läggas direkt på producentansvarsorganisationen. Det innebär även att Naturvårdsverket kan bedriva tillsyn direkt mot en producentansvarsorganisation i stället för mot varje enskild producent. Den stora skillnaden jämfört med i dag är att ansvaret för insamling och annan hantering av batteriavfall förflyttas från producenter till producentansvarsorganisationer. En klar majoritet av batteriproducenterna (cirka 97 procent) är redan anslutna till ett kollektivt insamlingssystem för insamling och hantering av batteriavfall. Även om det finns aktörer (Blybatteriretur, El-Kretsen, Recipo och Bilretur) som tillhandahåller kollektiva insamlingssystem som batteriproducenter kan välja att ansluta sig till ligger ansvaret för att batteriförordningens krav på insamling och hantering av batteriavfall uppfylls fortfarande på de enskilda producen-

terna och Naturvårdsverket kan inte bedriva tillsyn mot dessa kollektiva insamlingssystem. I praktiken innebär det föreslagna kravet på att anlita en producentansvarsorganisation en mindre förändring för de producenter som redan är anslutna till ett kollektivt insamlingssystem. Förslaget innebär att dessa kollektiva insamlingssystem måste anmäla sig till Naturvårdsverket och betala en årlig tillsynsavgift. Kostnader för detta förväntas fördelas på de producenter som anlitar producentansvarsorganisationen. För de 47 producenter som i dag har individuella insamlingssystem innebär förslaget att de antingen måste tillhandhålla en producentansvarsorganisation, individuellt eller tillsammans med andra producenter, eller anlita en befintlig producentansvarsorganisation (se mer i avsnitt 8.4.2).

Förslaget om att en producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras berör alla producenter. Förslaget förväntas dock medföra mycket begränsade konsekvenser för producenterna eftersom även det nuvarande kravet på rapportering förutsätter någon form av strukturerat förfarande för att säkerställa att korrekta uppgifter rapporteras. För företag som har kvalitetsledningssystem eller är ISO-certifierade förväntas förslaget inte medföra några konsekvenser.

Alla batteriproducenter berörs av förslaget om att utöka de befintliga kraven på vilken information producenterna ska tillhandhålla avfallsinnehavare. Producenterna föreslås utöver de befintliga kraven informera avfallsinnehavare var batterier som är avfall kan lämnas (ersätter ett befintligt krav), vilka avfallsförebyggande åtgärder som användare av batterier kan vidta och de negativa miljökonsekvenser som nedskräpning med batterier kan ge upphov till. Till viss del uppfylls det befintliga informationskravet för producenter som anslutit sig till kollektiva insamlingssystem i dag av de som driver de befintliga insamlingssystemen. Informationen bekostas av de anslutna producenterna. I och med förslaget om att alla producenter måste anlita eller tillhandhålla en producentansvarsorganisation kan det förväntas att informationskravet i ännu större utsträckning uppfylls av producentansvarsorganisationerna. Detta eftersom det är mer kostnadseffektivt att några centrala aktörer uppfyller kravet än att respektive producent ska göra det. Framtagande och tillhandhållande av information ska dock finansieras av producenterna. Hur stor den kostnaden kan förväntas bli är svårt att uppskatta, men fördelat på alla producenter förväntas det inte medföra betydande kostnader för respektive producent.

Sammantaget förväntas inte de förslag som direkt berör batteriproducenterna medföra några större kostnadsökningar för producenterna jämfört med i dag.

8.4.2 Konsekvenser för nuvarande insamlingssystem och de producenter som är anslutna till dem

Förslaget om att producenter måste anlita eller själva tillhandhålla en producentansvarsorganisation innebär att insamling och hantering av avfallet måste skötas av en juridisk person som får vissa skyldigheter och som Naturvårdsverket kan utöva tillsyn över.

Det finns redan nu kollektiva insamlingssystem för olika typer av batterier. De har dock en annan roll än vad de producentansvarsorganisationer som föreslås kommer att ha. Framför allt genom att producentansvarsorganisationen kommer att få ett ansvar att de krav som producentansvaret medför för de anslutna producenterna. Konsekvenserna uppstår således när nuvarande insamlingssystem får anpassa sin verksamhet till de krav som en producentansvarsorganisation ska uppfylla.

Kraven på insamling och hantering av batteriavfall ändras inte. Enligt förslaget ska dock en producentansvarsorganisation anmäla sig till Naturvårdsverket. Utöver grundläggande uppgifter ska en anmälan innehålla uppgifter om hur vissa av kraven i förordningen uppfylls. Detta, tillsammans med att de nya krav som föreslås för producentansvarsorganisationer framför allt är av administrativ karaktär, förväntas innebära att arbetet med att uppfylla de krav som krävs för en anmälan till Naturvårdsverket inte tar några betydande resurser i anspråk. El-kretsen och Recipo har dessutom redan tillstånd att driva insamlingssystem för elutrustning och måste därmed även uppfylla minimikraven för producentansvaret för elutrustning vilka i stort medför samma krav som minimikraven för batterier (SOU 2021:26, Använd det som fungerar). Även inom producentansvaret för bilar föreslås producentansvarsorganisationer införas och även dessa måste uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet (se Miljödepartementets promemoria Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv, M2021/02115). De batteriproducenter som i dag har individuella insamlingssystem kan välja att gå samman och bilda en gemensam producentansvarsorganisation, anlita någon av de befintliga eller själva tillhandahålla producentansvarsorganisationer. Alla producentansvarsorganisationer måste dock uppfylla samma krav.

Enligt förslaget ska producentansvarsorganisationer för batterier betala en årlig tillsynsavgift på 220 000 kr till Naturvårdsverket. Den avgiften förväntas föras vidare till producenterna. För producentansvarsorganisationer med få anlita producenter innebär det en högre kostnad per producent jämfört med producentansvarsorganisationer som anlitas av många producenter. För producenter som i dag är anslutna till El-Kretsen, Recipo eller Blybatteriretur skulle det innebära en genomsnittlig årlig avgift på mellan 200–1 500 kronor per producent.

Enligt förslaget ska det införas ett krav på att producentansvarsorganisationen vid beräkning av den ersättning som tas ut av en enskild producent ska ta hänsyn till den mängd batterier som producenten släpper ut på den svenska marknaden. Det föreslås även att hänsyn ska tas till bl.a. batterikategori, batteriets kemiska sammansättning och möjligheten att ladda batteriet. Eftersom den ersättning som producenterna betalar för insamling och hantering av förbrukade batterier redan i dag tar hänsyn till mängden batterier som släpps ut på marknaden innebär den första delen av förslaget ingen skillnad jämfört med i dag. Att producentansvarsorganisationerna även ska differentiera ersättningen baserat på olika faktorer förväntas medföra att grunder för differentiering behöver tas fram och regelbundet uppdateras. Storleken på den kostnaden samt vilka konsekvenser en differentiering får för producenterna är svårt att uppskatta i nuläget eftersom det stor del beror på hur differentieringen utformas.

Enligt förslaget ska en producentansvarsorganisation ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som betalas av producenterna uppfyller kraven i förordningen samt att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls. Rutiner för detta antas redan finnas hos de som driver de kollektiva insamlingssystemen, och är något som oavsett förväntas finnas hos nya producentansvarsorganisationer, och förslaget förväntas därmed inte medföra några betydande kostnader.

Enligt förslaget ska producentansvarsorganisationer på sin webbplats offentliggöra information om vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen ska beräknas, angett i kronor per såld produkt alternativt kronor på kilogram sålda produkter, på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera batteriavfall och hur målen för insamling samt omhändertagande och återvinning av batteriavfall uppnås. De kollektiva insamlingssystemen har redan mycket av denna information publicerad på respektive webbplats. Vissa kompletteringar behöver göras för att kravet ska uppfyllas. Förslaget förväntas framför allt medföra ett administrativt arbete i form av att sammanställa och publicera informationen. Även för eventuella nya producentansvarsorganisationer bedöms inte kravet medföra betydande kostnader. Eftersom ovanstående krav är sådana som producentansvarsorganisationer som är verksamma inom flera olika producentansvar måste uppfylla för respektive producentansvar så förväntas även vissa samordningsvinster finnas för dessa producentansvarsorganisationer.

En stor andel av producenterna är redan anslutna till ett kollektivt insamlingssystem. För dessa är det framför allt förslaget om att en producentansvarsorganisation ska betala en tillsynsavgift till Naturvårdsverket som får direkta konsekvenser eftersom det påverkar den ersättning de betalar till producentansvarsorganisationen. För de producenter som i dag inte är anslutna till ett kollektivt insamlingssystem tillkommer framför allt kostnader för att ansluta sig till en producentansvarsorganisation eller tillhandhålla en egen sådan som uppfyller kraven i förordningen, där det senare kan förväntas medföra större kostnader. Eftersom dessa producenter redan i dag tillhandahåller individuella insamlingssystem, och kraven på dessa i stort är oförändrade, så förväntas inte heller ett eventuellt tillhandhållande av nya producentansvarsorganisationer medföra betydande kostnader utöver den årliga tillsynsavgiften.

8.5 Konsekvenser för Naturvårdsverket

Förslaget om att producenter måste anlita eller själva tillhandhålla en producentansvarsorganisation förväntas underlätta och effektivisera Naturvårdsverkets tillsynsarbete genom att de kan utöva tillsyn direkt mot producentansvarsorganisationen i stället för mot varje enskild producent. Naturvårdsverkets kostnader för tillsyn ska finansieras genom den föreslagna tillsynsavgiften.

Den pågående översynen av befintliga producentansvar utifrån minimikraven har resulterat i flera olika förslag som medför att det digitala

system som Naturvårdsverket har för att hantera anmälningar från producenter, anmälningar eller ansökningar från insamlingsssystem och rapportering behöver utvecklas. En sådan utveckling förutsätts innebära att systemet kan användas även för producenter, ombud och producentansvarsorganisationer inom producentansvaret för batterier. Innan ett utvecklat system finns på plats är bedömningen att nuvarande system kan användas utan större anpassningskostnader för förslagen i denna promemoria alternativt att anmälningar och rapporteringar får göras via mejl under tiden.

Förslaget om att producentansvarsorganisationer ska anmäla sig till Naturvårdsverket förväntas inte kräva några större resurser från Naturvårdsverket eftersom det endast kräver att Naturvårdsverket kontrollerar att en anmälan är komplett och vid behov begär in kompletteringar. Naturvårdsverkets kostnader för att hantera anmälningarna ska täckas av den tillsynsavgift som producentansvarsorganisationerna föreslås betala. Det kan även behövas viss vägledning om hur en anmälan ska göras.

En konsekvens av förslaget om att utöka producenternas informationsansvar förväntas bli att Naturvårdsverket måste uppdatera den befintliga vägledningen om informationsansvaret.

Förslaget om att Naturvårdsverket ska säkerställa en löpande dialog mellan berörda aktörer förväntas även det kräva vissa resurser för att skapa tillfällen för dialog.

Det bedöms inte finnas behov av några speciella informationsinsatser utöver de som Naturvårdsverket vanligtvis genomför för att informera berörda aktörer om ny och förändrad lagstiftning.

Arbetet med vägledning och en löpande dialog bedöms rymmas inom Naturvårdsverkets befintliga ekonomiska ramar.

8.6 Konsekvenser för kommuner

Förslaget om att utöka producenternas informationsansvar kan komma att påverka kommunen. Enligt batteriförordningen ska producenterna samråda med kommunerna om hur informationen ska lämnas lokalt och om det vid samrådet bedöms som lämpligt får informationen lämnas genom kommunen i samband med att den informerar hushåll och andra om avfallshantering. Förslaget om att utöka producenternas informationsansvar kan innebära att samarbetet med kommunerna rörande tillhållande av information utökas. Kommunens eventuella kostnader för detta ska ersättas av producenterna.

8.7 Övriga konsekvenser

Förslagen förväntas inte leda till några konsekvenser för statsbudgeten. Inte heller bedöms förslagen medföra några betydande konsekvenser för hushåll eller konsumenter. Bedömningen är att inga fördelningsmässiga konsekvenser uppstår på grund av förslagen i promemorian. Förslagen förväntas inte heller få några betydande sociala konsekvenser eller konsekvenser för jämställdhet.

8.8 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningen är att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. De förslag som promemorian innehåller är samtliga motiverade av de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet.