



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-02-20

Ärendenummer
NV-08615-24

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över promemorian **Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier (KN2024/02313)**

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar promemorian och instämmer i flera av förslagen, motsätter sig ett antal förslag samt har förslag till ändringar och förtydliganden.

- Naturvårdsverket bedömer att tidplanen för godkännande och anmälan av producenter och producentansvarsorganisationer inför ikraftträdandet av avfallskapitlet i EU:s batteriförordning inte är praktiskt genomförbar. En tidplan där godkännande och anmälan av producenter och producentansvarsorganisationer är klara 31 december 2025 är mer realistisk.
- Naturvårdsverket motsätter sig att en ny lag införs, eftersom promemorian saknar analys om varför det valts en separat lag jämfört med att ändra i miljöbalken.
- Naturvårdsverket föreslår en ny bestämmelse om att en producent ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om huruvida de släpper ut batterier för första gången på unionsmarknaden.
- Vi motsätter oss att det i fråga om samtliga batterikategorier ska vara möjligt att uppfylla skyldigheterna avseende det utökade producentansvaret individuellt.
- Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att förbrukade batterier bara får samlas in av en producent som är godkänd, en producentansvarsorganisation som är godkänd, eller en aktör som en godkänd producent eller producentansvarsorganisation samarbetar med.
- Naturvårdsverket föreslår en ändring så att det blir möjligt för andra än Naturvårdsverket att utföra plockanalyser, men att det är Naturvårdsverket som ska se till att sådana genomförs.
- Vi tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska pröva den säkerhet som ska ställas för fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar men bedömer att förslaget tydligare bör precisera kraven på den ekonomiska säkerheten.

- Naturvårdsverket motsätter sig förslagen om avgifter för marknads kontroll, såsom de nu är formulerade, och ifrågasätter också att Naturvårdsverkets producentregister ska användas som bas för att ta ut avgiften för marknads kontroll.
- Naturvårdsverket motsätter sig på ett flertal punkter föreslagna ikraftträdande bestämmelser.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Övergripande kommentar om genomförbarhet kopplat till tidplan

Naturvårdsverket bedömer att tidplanen för godkännande och anmälan av producenter och producentansvarsorganisationer inför ikraftträdandet av avfallskapet i EU:s batteriförordning inte är praktiskt genomförbar. Vi bedömer att en tidplan där godkännande och anmälan av producenter och producentansvarsorganisationer är klara 31 december 2025 är mer realistisk.

Till den 18 augusti 2025 kommer det med stor sannolikhet att saknas godkännande för en del producentansvarsorganisationer och individuella producenter samt att producenter inte kan anmäla sig via Naturvårdsverkets IT-stöd i tid. Detta får som följd att företag (producenter) från och med den 18 augusti 2025 kan komma i en situation att de enligt gällande lagstiftning inte får sätta produkter (batterier) på marknaden.

Exempel på aspekter som bedöms kräva mer tid och försena genomförandet av godkännande och anmälan av producenter och producentansvarsorganisationer är:

- Naturvårdsverkets arbete med att ta emot och bedöma ansökningar kan inte påbörjas innan det finns rättsligt stöd för detta, det vill säga den 1 april 2025 enligt det som föreslås i den nya svenska förordningen.
- Det är osannolikt att samtliga aktörer redan den 1 april 2025 ansöker om godkännande för att antingen bli en producentansvarsorganisation eller individuellt fullgöra skyldigheterna i producentansvaret.
- Handläggningstiden av inlämnade ansökningar brukar enligt Naturvårdsverkets erfarenhet ofta förlängas till följd av kompletteringsbehov för att ansökningarna ska kunna bedömas som fullständiga (i en eller flera kompletteringsrundor).
- Det krävs ändringar i Naturvårdsverkets IT-system för att registrera godkända producentansvarsorganisationer och för att möjliggöra producenter att ange producentansvarsorganisation alternativt eget godkänt insamlingssystem inom ramen av anmälan.

Med hänsyn till ovanstående bedömer Naturvårdsverket att de föreslagna bestämmelserna om miljöstraffavgift i 10 a kap. 10–12 §§ bör träda ikraft tidigast den 1 januari 2026 (se även nedan under avsnitt 15).

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

Naturvårdsverket noterar att några av hänvisningarna till bestämmelser i den föreslagna ändringsförordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken har blivit fel. Krav på godkännande av en producent (eller att anlita en producentansvarsorganisation) finns i 11 § i den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier. Krav på

godkännande av en producentansvarsorganisation finns i 12 §. I förslaget till ändring i avgiftsförordningen har dessa hänvisningar skiftats på några ställen.

6.1 En ny lag införs

Naturvårdsverket motsätter sig att en ny lag införs, eftersom promemorian saknar analys om varför det valts en separat lag jämfört med att ändra i miljöbalken.

Vi uppfattar den föreslagna lagen som ett trendskifte som kräver en betydligt bredare analys av samtliga produktregler som är integrerade i miljöbalken och som har marknadskontroll som kontrollmetod. Detta för att undvika en mängd olika separata lösningar för olika EU-bestämmelser som ytterligare försvårar överblicken över miljöbalkssystemet. Marknadskontrollen riskerar också att försvagas om kommuner och länsstyrelser inte längre får ha kontrolluppgifter.

Marknadskontrollen är redan i befintliga regler integrerad i miljöbalken genom 26 kap. 30 § miljöbalken punkt 2. I förslaget finns inte något undantag för batterier. Den föreslagna lagen gör därför att det blir otydligt om miljöbalkens tillsynskapitel också får tillämpas för marknadskontroll av batterier. Vissa föreslagna bestämmelser föreslås införas i föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken, till exempel införande av miljöstraffavgifter, avgifter enligt miljöbalken och införande av ett producentansvar. Detta gör att batterier ändå bör anses ligga inom miljöbalkens tillämpningsområde.

Det bör därför tydliggöras hur den föreslagna lagen förhåller sig till miljöbalken och till andra jämförbara EU-regelverk om produkter som redan är integrerade i miljöbalkens system för marknadskontroll. Det bör också framgå vilka skäl det finns för att införa en separat lag med kompletterande bestämmelserna och varför dessa komplementbestämmelser inte inryms i miljöbalken. Anpassningar i miljöbalken till marknadskontroll gjordes senast i samband med ikraftträdande av EU:s marknadskontrollförordning.¹ I lagrådsremissen om anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning förslogs det att miljöbalken skulle tillämpas vid marknadskontroll enligt EU:s marknadskontrollförordning inom miljöbalkens tillämpningsområde.² EU:s batteriförordning hör till de regelverk där EU:s marknadskontrollförordning är tillämplig.

På vissa andra områden finns separata lagar till exempel för leksaker, men inom miljöbalkens tillämpningsområde valdes en annan lagstiftningsteknik, vilket framgår på sid 180 i lagrådsremissen. Regeringens skäl till detta var bland annat att regeringen några år innan kommit fram till att det var den mest ändamålsenliga regleringsmodellen för marknadskontroll på miljöbalkens område. Av förarbetena till bestämmelserna i 26 kap. om marknadskontroll framgår slutsatserna om marknadskontrollens placering i miljöbalken.³

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

² Utkast till lagrådsremiss Utkast till lagrådsremiss Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning – del 2, remitterad 2021-12-02 (UD 2021/17423).

³ Se propositionen om Förbättrad tillsyn på Miljöområdet (2019/20:137), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011 och utkast till lagrådsremiss Anpassningar till EU:s marknadskontrollförordning (sid 179), remitterat 09 mars 2021.

För att kunna följa resonemanget och logiken i att nu införa en separat lag skulle det därför, i det fortsatta beredningsarbetet, behövas ett resonemang om varför utredningen kommit fram till en motsatt bedömning. Då endast centrala myndigheter föreslås få marknadskontroll i den separata lagen efterfrågar vi även de samlade konsekvenserna av att kommuner och länsstyrelser inte längre får ha kontrolluppgifter för batterier när miljöbalkens tillsynssystem frångås. Vi ser också ett behov av att belysa konsekvenserna av att få flera olika domstolar som prövar exempelvis beslut om miljöstraffavgifter. Ett starkt vägande skäl till att hålla marknadskontrollreglerna samlade i miljöbalken var de bakomliggande bestämmelserna om sanktioner och att besluten överklagas till mark- och miljödomstolen.

En alternativ lösning som kan övervägas är exempelvis om det går att göra om 14 kapitlet miljöbalken till ett bredare produktkapitel, där kemikalieinnehåll endast är en av flera aspekter. Då skulle batterier kunna inrymmas under 14 kapitlet miljöbalken.

Naturvårdsverket bedömer slutligen att det med en separat lag är tveksamt om det är möjligt att nyttja bemyndiganden enligt miljöbalken om avgifter (27 kap. 1 § miljöbalken) respektive miljöstraffavgifter (30 kap. 1 § miljöbalken) enligt den modell som föreslagits. Båda dessa bemyndiganden borde förutsätta att det är i miljöbalken som lagregleringen finns eftersom dessa bemyndiganden är kopplade till miljöbalken.

7.4 Skyldighet för en producent att registrera sig

Naturvårdsverket stödjer förslaget men ser behov av en ny bestämmelse om att en producent, utöver de uppgifter som anges i artikel 55 i batteriförordningen, ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket om huruvida de släpper ut batterier för första gången på unionsmarknaden. Skälet är att vi tolkar de föreslagna 46–48 §§ i den kompletterande förordningen så att de förutsätter att Naturvårdsverket får information om vilka producenter som är en tillverkare eller importör som släpper ut batterier på unionsmarknaden.

Om detta inte införs i den kompletterande förordningen behöver Naturvårdsverket istället meddela föreskrifter om detta uppgiftslämnande, vilket visserligen vore möjligt med stöd av bemyndigandet i 55 § i den föreslagna kompletterande förordningen. Naturvårdsverket bedömer dock att det tar mellan 6–8 månader att ta fram föreskrifter. Dessa uppgifter skulle därmed inte kunna inhämtas från producenter som registreras innan sådana föreskrifter är beslutade.

Vårt förslag till en sådan bestämmelse är dock avhängigt att förslaget om hur marknadskontrollen ska finansieras beslutas, se vidare under avsnitt 8.7.

Förslag på ny paragraf under rubriken ”Producentregister”:

xx § En ansökan om registrering som producent, som lämnas till Naturvårdsverket enligt 9 §, ska, utöver uppgifterna i artikel 55 i EU-förordningen om batterier, innehålla uppgift om den eller de kategorier batterier som producenten genom tillhandahållandet på den svenska marknaden släpper ut på unionsmarknaden.

En följdfråga är om det kan anses ligga inom ramen för Naturvårdsverkets nuvarande tillsynsansvar i fråga om producentansvaret för batterier att kontrollera att uppgifterna i förslaget ovan lämnas, eftersom de snarast är att hänföra till bestämmelserna om marknadskontroll. En komplettering av bestämmelserna i miljöförordningen kan behöva övervägas.

Naturvårdsverket vill också uppmärksamma att det följer av artikel 55.6 i EU-förordningen att en producentansvarsorganisation ska fullgöra en producents skyldigheter i fråga om anmälan och registrering om producenten är ansluten till en producentansvarsorganisation, såvida inte annat föreskrivs på nationell nivå. Såsom bestämmelserna i den föreslagna kompletterande förordningen får förstås ges inget undantag från huvudregeln i artikel 55.6. Det får i så fall till följd att det är producentansvarsorganisationen som ska lämna uppgifter om en producent till producentregistret. Vi kan se flera fördelar med detta, men det skapar samtidigt en otydlighet i fråga om vem som ansvarar för att uppgifter är fullständiga och korrekta och mot vem tillsynsåtgärder ska riktas.

7.5 Godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men ser behov av att införa en bestämmelse i den kompletterande förordningen motsvarande den som finns i 57 § förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning. Enligt EU-förordningen ska en producent eller producentansvarsorganisation som godkänts informera om förändringar relaterade till godkännandet. EU-förordningen ger en uttrycklig möjlighet att återkalla godkännandet under vissa förutsättningar. Naturvårdsverket anser dock att förordningen också bör anses ge utrymme för myndigheten att ändra villkor eller ompröva villkor.

Naturvårdsverket motsätter sig också att det i fråga om samtliga batterikategorier ska vara möjligt att uppfylla skyldigheterna avseende det utökade producentansvaret individuellt.

Naturvårdsverkets uppfattning är att det bör vara ett obligatoriskt krav för producenter att utse en producentansvarsorganisation. Artikel 57.1 i EU-förordningen om batterier ger utrymme för ett sådant krav, förutsatt att det kan motiveras. Vi konstaterar att promemorian saknar analys i frågan.

Naturvårdsverket föreslår att det i den kompletterande förordningen införs en bestämmelse med innebörden att det blir obligatoriskt att anlita en producentansvarsorganisation, i enlighet med vad som gäller enligt ett flertal andra producentansvarsförordningar. Vi föreslår därför att bestämmelserna förtydligas enligt nedan.

11 § En producent som avser att tillhandahålla ett batteri på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet ~~vara godkänd eller~~ ha anlitat en godkänd producentansvarsorganisation.

Med en sådan förändring krävs också vissa följdändringar i andra bestämmelser i den föreslagna kompletterande förordningen.

För det fall det ändå beslutas att en producent ska kunna fullgöra skyldigheter avseende utökat producentansvar individuellt noterar Naturvårdsverket att det i 11 § i den kompletterande förordningen behöver förtydligas att godkännandet avser fullgörandet av det utökade producentansvaret, på sätt motsvarande det som gäller producentansvarsorganisation i 12 §. I båda fallen handlar det om att bli godkänd enligt artikel 58 i EU-förordningen. Naturvårdsverket föreslår i detta fall att bestämmelsen ska formuleras enligt följande:

11 § En producent som avser att tillhandahålla ett batteri på den svenska marknaden ska före tillhandahållandet vara godkänd för att individuellt fullgöra skyldigheter som avser utökat producentansvar eller ha anlitat en godkänd producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket bedömer att ett krav på att utse producentansvarsorganisation kan motiveras bland annat på följande grunder:

- Producentansvarsorganisationer bedöms generellt ha bättre förutsättningar än enskilda producenter att uppfylla flera av skyldigheterna i producentansvaret. Dagens kollektiva insamlingssystem för batterier har generellt god kunskap om kraven inom producentansvaret och har tack vare skalfördelar bättre kapacitet att hantera dessa krav, till exempel rikstäckande insamling, att samla ihop en tillräcklig mängd förbrukade batterier att skicka till återvinning, att avtala med kommuner om insamling och att bedriva informationskampanjer.
- Kollektiv uppfyllnad av producentansvaret ger säkrare kostnadstäckning för avfallshanteringen. Producentansvarsorganisationer kan med hjälp av avgifter från producenterna täcka kostnader för avfallshanteringen även om vissa medlemmar går i konkurs eller upphör att vara producenter. Finansiella garantier ska visserligen täcka detta för producenter utan producentansvarsorganisation, men det bedöms som ett suboptimalt sätt att finansiera insamling och behandling av förbrukade batterier. Behovet av att använda finansiella garantier för att hantera uttjänta batterier antas bli större med många enskilda producenter utan producentansvarsorganisation.
- Mindre risker och tydligare för producenterna. Naturvårdsverket bedömer att inte alla producenter på egen hand kommer att kunna uppfylla kraven för att godkännas för individuellt uppfyllande av producentansvaret. Speciellt för mindre producenter väntas detta bli en utmaning. Utan obligatoriskt krav på att utse en producentansvarsorganisation ser Naturvårdsverket en reell risk att det för vissa batterikategorier kommer att saknas godkänd producentansvarsorganisation. Risken bedöms störst för industribatterier men bedöms även möjligt för batterier för lätta transportmedel. Kategorin för industribatterier är så pass bred och heterogen att vi också ser utmaningar för enskilda producenter att på eget initiativ gå samman och sätta upp en producentansvarsorganisation som täcker hela kategorin om det inte blir obligatoriskt. Konsekvenserna kan bli att företag enligt gällande lagstiftning inte får tillhandahålla batterier efter den 18 augusti 2025, med allvarliga följder för dessa företag och deras kunder.
- Lättare att hålla tidsplanen för 2025. Under 2025 bedömer vi, som tidigare påpekats, att tidsplanen att godkänna ett stort antal producentansvarsorganisationer och producenter samt att registrera samtliga producenter till 18 augusti inte är genomförbar. Det skapar en otillfredsställande situation för företag som inte får tillhandahålla sina batterier och produkter eller fordon som innehåller batterier för första gången i Sverige. Vi vet inte hur många producenter som väntas ansöka om individuellt uppfyllande av producentansvaret, men godkänns ingen producentansvarsorganisation för industribatterier blir antalet sökande producenter stort. Både ansökan om godkännande och efterföljande tillsyn av ett färre antal producentansvarsorganisationer bedöms mer hanterbart, både under 2025 och senare.
- Nackdelarna med att göra det obligatoriskt med producentansvarsorganisationer går att begränsa. Ett argument för individuella insamlingssystem där producenten inte utser en producentansvarsorganisation är att de kan få tillbaka sina egna batterier och använda fungerande celler eller moduler igen, vilket då bidrar till ett mer cirkulärt system. Enligt vår bedömning finns det inget som hindrar att

producenter avtalar med sin producentansvarsorganisation att få tillbaka sina batterier, så länge det kan säkerställas att batteriavfallet levereras till en godkänd behandlingsanläggning. Att ett system med obligatoriska producentansvarsorganisationer inte försvårar den möjligheten bör säkerställas genom att utvärdera detta efter en viss tid.

- Sverige skulle inte vara ensamt om att göra det obligatoriskt med producentansvarsorganisationer. Från samtal med andra medlemsländer ser det sannolikt ut som att fler länder kommer ställa ett sådant krav, antingen för alla batterikategorier eller vissa kategorier. Vi har inte identifierat något annat medlemsland som planerar att tillåta individuellt fullgörande för alla kategorier. För producenter som är aktiva i flera medlemsländer blir det naturligt att ansluta sig till en producentansvarsorganisation.

7.8 Insamling av förbrukade batterier

Naturvårdsverket tillstyrker förslaget att förbrukade batterier bara får samlas in av en producent som är godkänd, en producentansvarsorganisation som är godkänd, eller en aktör som en godkänd producent eller producentansvarsorganisation samarbetar med.

Vi bedömer också att det är rimligt att producenterna får tillgodoräkna sig material- eller produktvärdet i batterierna givet att producenterna betalar för uppfyllandet av producentansvaret. Regleringen är också nödvändig för att säkerställa att producenterna uppfyller viktiga aspekter av producentansvaret, som att batterierna levereras till godkända behandlingsanläggningar och insamlingsmål för vissa batterikategorier.

Naturvårdsverket vill vidare uppmärksamma en problematik förenad med den skyldighet för godkända producenter och producentorganisationer som följer av framförallt artikel 61, att utan begränsning återta alla batterier inom en viss kategori oavsett vem som tillhandahållit dem på marknaden första gången och oavsett mängd som respektive producent eller de producenter som är anslutna till en viss producentansvarsorganisation har tillhandahållit på marknaden. Detta har av aktörer i branschen uppfattats som oproportionerligt och det kan få till följd att aktörer tvekar inför att ansöka om godkännande som producent eller producentansvarsorganisation med hänsyn till de kostnader det kan riskera att medföra. Det är också svårt att se ett sådant kostnadsansvar som förenligt med det som följer av artikel 56 i EU-förordningen, att producenten ska bära kostnaderna för de batterier som den tillhandahåller på marknaden. Naturvårdsverket ser behov av att se över möjliga lösningar på detta.

7.10 Rutiner för internkontroll

Naturvårdsverket vill uppmärksamma på att 20 § 2 i den kompletterande förordningen bör hänvisa till förordning (EU) 2024/1157 om transport av avfall som ersatt förordning (EG) 1013/2006 som upphört att gälla.

7.13 Plockanalyser

Naturvårdsverket motsätter sig de föreslagna formuleringarna i 25–26 §§ i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier.

Naturvårdsverket föreslår att 25 § i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier ändras så att det blir möjligt för andra än Naturvårdsverket att utföra plockanalyser, men att det är

Naturvårdsverket som ska se till att sådana genomförs. Nuvarande förslag går att tolka som att det är Naturvårdsverket som praktiskt ska utföra plockanalyserna, vilket troligen inte är avsikten. Naturvårdsverket föreslår därför följande ändring:

25 § Naturvårdsverket ska senast den 1 januari 2026 och därefter vart femte år ~~göra~~ se till att plockanalyser av insamlat blandat kommunalt avfall och insamlat elavfall genomförs. En plockanalys ska fastställa hur stor andel av det insamlade avfallet som utgörs av förbrukade bärbara batterier och förbrukade batterier för lätta transportmedel. Andelen ska beräknas utifrån vikt.

Plockanalyser ska ske regionvis på en nivå som motsvarar NUTS 2 enligt förordningen (EG) nr 1059/2003 av den 26 maj 2003 om inrättande av en gemensam nomenklatur för statistiska territoriella enheter (NUTS).

Naturvårdsverket konstaterar att det i 26 § i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier hänvisas till 24 § gällande plockanalyser, det bör i stället hänvisas till 25 §. Vidare konstaterar Naturvårdsverket att det i samma paragraf står att producenter och producentansvarsorganisationer ska vara godkända enligt 11 §, det bör i stället stå 11–12 §§.

Naturvårdsverket bedömer att det endast bör vara producenter av de typer av batterier som ska analyseras genom plockanalyser som bör betala för sådana plockanalyser.

Vidare föreslår Naturvårdsverket ett tillägg i 26 § i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier om att avgiften även ska täcka Naturvårdsverkets administration av avgiften. Naturvårdsverket föreslår följande ändring:

26 § De producenter av bärbara batterier och batterier för lätta transportmedel och producentansvarsorganisationer som hanterar förbrukade bärbara batterier och batterier för lätta transportmedel som är vid något tillfälle under kalenderåret innan plockanalyser enligt 24 § gjordes var godkända enligt 11 § eller 12 § och som också var det vid något tillfälle under kalenderåret innan plockanalyser enligt 25 § gjordes ska betala en plockanalyavgift till Naturvårdsverket.

Avgiften ska fastställas så att varje

1. producent godkänd enligt 11 § ska betala ett belopp som motsvarar den totala kostnaden för plockanalyserna samt Naturvårdsverkets kostnader för administration av plockanalyserna och avgiftshanteringen dividerat med summan av antalet registrerade producenter under kalenderåret innan plockanalyserna. ~~den period som anges i första stycket,~~

2. producentansvarsorganisation ska betala ett belopp som motsvarar beloppet som ska betalas av en producent enligt punkt 1. multiplicerat med antalet registrerade producenter som anlitade producentansvarsorganisationen under kalenderåret innan plockanalyserna. ~~den period som anges i första stycket.~~

Naturvårdsverket anser att det lämpligaste vore att avgiften fördelades utifrån vilken mängd batterier som producenterna släpper ut på marknaden, eftersom det annars finns risk för att små producenter betalar en oproportionerligt hög avgift. Dock kan detta innebära en relativt stor administrativ börda för att beräkna vilka producenter som ska betala vad.

7.14 Ställande av säkerhet för fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar

Vi tillstyrker förslaget att Naturvårdsverket ska pröva den säkerhet som ska ställas, men bedömer att förslaget till kompletterande förordning tydligare bör precisera kraven på den ekonomiska säkerheten. En sådan möjlighet ges enligt artikel 58.7 i EU:s batteriförordning som säger att ”Medlemsstaterna får ange ytterligare krav för en sådan garanti.”

Naturvårdsverket föreslår att tidsperioden regleras i den svenska förordningen i likhet med den svenska förpackningsförordningen (2022:1274). Det vill säga tidsperioden då de medel som avsätts ska kunna täcka kostnaderna för insamling och behandling av det batteriavfall som producenten eller producentansvarsorganisationen ansvarar för. Tidsramen bör vara tillräcklig för att täcka kostnaderna för insamling och behandling av batterier till dess att ansvaret övertagits av en annan producentansvarsorganisation eller godkänd producent. Det bör även framgå att positivt materialvärde får dras av kostnaderna. För producenter som uppfyller producentansvarsskyldigheterna individuellt, där det inte finns någon annan som täcker kostnaden om producenten går i konkurs, bör det framgå att säkerheten ska täcka batteriernas hela livslängd.

7.15 Uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men vill komplettera med en bestämmelse som möjliggör för Naturvårdsverket att vid behov kan ta in ytterligare uppgifter för att leva upp till kraven i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier.

Naturvårdsverket konstaterar att i kommissionens arbete med att ta fram en genomförandeakt för rapporteringsformat av uppgifter om batterier finns förslag som innebär att andra uppgifter än de som krävs in från aktörer enligt batteriförordningen ska efterfrågas. Det innebär att det kan vara svårt att leva upp till rapporteringskraven om inte möjlighet finns för Naturvårdsverket att kräva in ytterligare uppgifter. Naturvårdsverket föreslår därför en ny paragraf i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier som anger att Naturvårdsverket får begära in de uppgifter som behövs, från relevanta aktörer, för att leva upp till rapporteringskraven enligt artikel 76 i EU-förordningen om batterier.

Naturvårdsverket föreslår följande tillägg i förordning (2025:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier:

Skyldighet att lämna uppgifter på begäran till Naturvårdsverket

X § På Naturvårdsverkets begäran ska de uppgifter som myndigheten behöver för att rapportera i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2023/1542 lämnas av

1. en producent,
2. en producentansvarsorganisation,
3. andra avfallshanteringsaktörer, och
4. andra relevanta aktörer.

Uppgifterna ska lämnas inom den tid och på det sätt som Naturvårdsverket bestämmer.

Naturvårdsverket instämmer i förslaget att den som är rapporteringsskyldig enligt EU-förordningen om batterier ska rapportera till Naturvårdsverket senast den 31 mars varje år. I EU-förordningen om batterier står det att uppgifter ska lämnas inom 6 månader efter utgången rapporteringsår. För att Sverige ska kunna publicera aktuella uppgifter är bedömningen att 31 mars är att föredra för att uppgifterna ska hinna granskas och sammanställas.

8.3 Samordning mellan marknadskontrollmyndigheterna

Naturvårdsverket instämmer i förslaget, men bedömer att det behövs ett tillägg i den kompletterande förordningen för att möjliggöra för övriga marknadskontrollmyndigheter att få tillgång till uppgifter i myndighetens producentansvarsregister. Detta främst eftersom registret föreslås innehålla uppgift även om vilka aktörer som släpper ut batterier på unionsmarknaden. För utövandet av sitt marknadskontrollansvar och som en del i den föreslagna samordningen, enligt 45 § i den kompletterande förordningen, väntas övriga marknadskontrollmyndigheter vilja få tillgång till uppgifter i registret för sin marknadskontroll. Naturvårdsverket bedömer att uppgifterna i registret till viss del är sekretesskyddade och att det därför behöver finnas stöd för att kunna lämna ut uppgifter som andra marknadskontrollmyndigheter har behov av.

Naturvårdsverket föreslår en ny paragraf:

Naturvårdsverket ska på begäran lämna ut uppgifter ur det producentregister som avses i 9 § som behövs för marknadskontroll till en myndighet som ansvarar för marknadskontroll enligt 39–44 §§.

Detta förslag är dock avhängigt att det beslutas såsom föreslaget att Naturvårdsverket ska ansvara för att debitera marknadskontrollavgift, baserat på det producentregister som finns hos Naturvårdsverket. Detta ifrågasätter dock Naturvårdsverket enligt nedan, avsnitt 8.7.

8.7 Avgifter för marknadskontroll

Naturvårdsverket motsätter sig förslagen i 46–48 §§ om avgifter för marknadskontroll, såsom de nu är formulerade, och ifrågasätter också att Naturvårdsverkets producentregister ska användas som bas för att ta ut avgiften för marknadskontroll. Naturvårdsverket bedömer att dessa bestämmelser behöver ses över.

Naturvårdsverket vill uppmärksamma på vissa konsekvenser som vi ser följer av förslaget i fråga om vilka aktörer som ska bära kostnaderna för marknadskontroll som utförs i Sverige. Enligt vad som föreslås ska den årliga avgiften för marknadskontroll tas ut av tillverkare och importörer som är registrerade som producenter i Sverige.

Begreppen tillverkare och importör definieras i EU-förordningen om batterier och de syftar på aktörer som släpper ut ett batteri på unionsmarknaden, det vill säga tillhandahåller det för första gången på unionsmarknaden. Den som första gången släpper ut ett batteri på den svenska marknaden är inte alltid den som per definition är tillverkare eller importör.

En tillverkare i Sverige som släpper ut ett batteri på marknaden här är också producent och ska vara registrerad i registret över batteriproducenter. Däremot är en tillverkare i en annan medlemsstat som säljer till återförsäljare i Sverige inte

producent i Sverige och kommer då inte att påföras någon årlig avgift för marknads kontroll.

En importör är enligt definitionen i EU-förordningen om batterier den som tar in och släpper ut ett batteri på unionsmarknaden första gången. En importör i en annan medlemsstat som säljer ett batteri till en återförsäljare i Sverige är däremot inte registrerad som producent i Sverige.

Marknads kontroll kan riktas mot andra aktörer än tillverkare och importörer, men enligt vad som nu föreslås ska avgift endast påföras importörer och tillverkare som är producenter i Sverige. Även distributörer och leverantörer av distributionstjänster har skyldigheter i batteriförordningen i den mån de hanterar produkterna på ett sådant sätt att de påverkar möjligheten att uppfylla produktkraven. Dessa andra aktörer ska dock inte påföras någon avgift och bidrar därför inte till att täcka kostnaderna för marknads kontrollen. Naturvårdsverket undrar därför hur det enligt förslaget är tänkt att marknads kontrollavgiften ska ge en kostnadstäckning för den marknads kontroll som faktiskt utförs.

Naturvårdsverket bedömer vidare att det kan vara diskriminerande om kostnaden för marknads kontroll under miljöbalken läggs på en enda aktör i distributionskedjan, i detta fall den tillverkare eller importör som är registrerad som producent. Marknads kontroll i annan lagstiftning än miljöbalken har hittills i huvudsak varit skattefinansierad. På samma sätt som en tillsynsavgift bör den avgift som tas ut i princip motsvara den tillsyn som faktiskt utövas gentemot en viss aktör. Det kan konstateras brister hos produkten eller dess hantering även i senare led i distributionskedjan som producenten inte kan lastas för och därmed inte heller borde ansvara för kostnadsmässigt.

Naturvårdsverket bedömer att alternativa eller kompletterande lösningar för finansiering av marknads kontrollen behöver övervägas.

Naturvårdsverket bedömer att det dessutom bör förtydligas när den första årsavgiften för marknads kontroll ska tas ut. För att inte marknads kontrollavgift ska behöva tas ut redan för resterande del av år 2025 skulle avgiftsbestämmelserna behöva träda ikraft först den 1 januari 2026.

10 Miljösanktionsavgifter

Naturvårdsverket instämmer i föreslagna miljösanktionsavgiftsbestämmelser, men vi uppfattar att det kan ha blivit fel i förslaget till ny bestämmelse i 10 a kap 1 § förordning (2012:259) vad som gäller i fråga om överträdelser av krav som avser begränsningar av ämnen i batterier. Enligt punkt 2 ska en miljösanktionsavgift betalas *per* batteri, medan det i punkt 1 inte uttryckligen är *per* batteri som avgiften ska betalas. Naturvårdsverket ifrågasätter om avsikten verkligen är att avgift ska tas ut *per* batteri, vilket kan få orimliga konsekvenser. Vi föreslår därför att ”*per* batteri” stryks i 1 § 2.

15. Ikraftträdandebestämmelser

Naturvårdsverket motsätter sig på flera punkter föreslagna ikraftträdandebestämmelser, i enlighet med det som redovisas nedan.

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

Det föreslås att ändringarna i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn, liksom flertalet övriga regeländringar, ska träda i kraft den 18

augusti 2025. Som nämnts inledningsvis ser Naturvårdsverket behov av ett framskjutet ikraftträdande för en större del av de föreslagna bestämmelserna och avgiftsbestämmelserna blir då avhängigt detta. Vi ser dock ytterligare skäl att motsätta oss föreslagna ikraftträdandebestämmelser i FAPT.

För att en ansökan om godkännande ska tas upp till prövning ska ansökningsavgiften normalt först ha betalats. Detta följer av 11 § avgiftsförordningen (1992:191) jämte 9 kap. 1 § FAPT. Det innebär att föreslagna bestämmelser om ansökningsavgift i 7 kap. 9 och 10 §§ behöver träda i kraft samtidigt som bestämmelserna om ansökan om godkännande, vilket enligt vad som nu föreslagits är 1 april 2025.

Därutöver ser vi behov av övergångsbestämmelser ifråga om bestämmelserna om tillsynsavgift. Det finns redan i dag, grundat på nu gällande batteriförordning, en tillsynsavgift för batteriproducenter i 7 kap 8 g § FAPT som säger att tillsynsavgift ska erläggas för varje kalenderår. Nu föreslås en ny 8 g § som utgår från den nya batteriförordningen, som kan förstås så att den tidsmässigt överlappar den gamla bestämmelsen om den träder i kraft redan i augusti 2025. Utan övergångsbestämmelser går det inte att förstå vilken avgift som ska tas ut för 2025. Vi föreslår att det införs övergångsbestämmelser som säger att tillsynsavgifterna enligt föreslagna 8 g §, 11 och 12 §§ ska tillämpas första gången avseende kalenderåret 2026. Dels för att undvika retroaktiv tillämpning (jämför 2:10 RF), dels för att det framstår som rimligt att inte påföra avgift för 2025 och att det kan antas underlätta administrativt för alla berörda.

Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter Naturvårdsverket motsätter sig att de föreslagna 10 a kap 10–12 §§ i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter ska träda i kraft den 18 augusti 2025. Med hänsyn till osäkerheten kring förutsättningarna för producenter och producentorganisationer att hinna få ett godkännande från Naturvårdsverket till den 18 augusti 2025 (se ovan) bedömer Naturvårdsverket att 10–12 §§ bör träda ikraft tidigast den 1 januari 2026.

Förslaget till förordning (2025:000) med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om batterier

I fråga om den kompletterande batteriförordningen konstaterar Naturvårdsverket inledningsvis att övergångsbestämmelserna behöver förtydligas i fråga om tidpunkten för upphävandet av den nu gällande batteriförordningen (2008:834). Detta blir oklart genom de nu föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, där två olika datum anges.

I fråga om upphävandet av batteriförordningen (2008:834) ska också noteras att artikel 95 i EU-förordningen föreskriver att batteridirektivet fortsatt gäller i sin helhet fram till 18 augusti 2025, samt att vissa bestämmelser ska gälla en viss tid även därefter. Rapporteringskraven som följer av artikel 12.4 och 5 ska gälla fortsatt, fram till 31 december 2025, där kravet på överföring av uppgifter till kommissionen ska gälla ända fram till den 30 juni 2027. Genom upphävandet av batteriförordningen (2008:834) utan övergångsbestämmelser försvinner Naturvårdsverkets ansvar enligt 29 § att fullgöra rapporteringsskyldigheter enligt artikel 10 och 12 i direktivet.

Naturvårdsverket noterar att man i promemorian använder sig av en lagstiftningsteknik där bestämmelser i den föreslagna kompletterande förordningen hänvisar till bestämmelser i EU-förordningen som ännu inte trätt i

kraft vid den svenska förordningens ikraftträdande. Naturvårdsverket vill lyfta frågan om en sådan ordning är rättsligt möjlig, dvs om man genom en svensk förordning kan ge en icke gällande EU-förordning materiell verkan.

Den föreslagna kompletterande förordningen föreslås träda i kraft den 1 april 2025 i de delar den rör anmälan och registrering av producenter samt godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer för fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar. De bestämmelser om producentansvar som förordningen avser att komplettera finns i avdelning VIII i EU-förordningen om batterier. Enligt artikel 96 i förordningen ska bestämmelserna i avdelning VIII tillämpas först från och med den 18 augusti 2025. Innan dess är alltså bestämmelserna inte tillämpliga. Det kan samtidigt konstateras att direktiv 2006/66 gäller fram till 18 augusti 2025. Fram till det datumet är det således de krav som följer av direktivet och de krav som införts i nationell lagstiftning för att införliva direktivet som ska tillämpas i fråga om batterier och producentansvar för batterier.

Såsom ett flertal bestämmelser i den föreslagna kompletterande förordningen får förstås förutsätter de en tillämpning av bestämmelser i EU-förordningen innan de är tillämpliga. Exempelvis föreskrivs i 9 § att en producent ska ansöka om registrering *enligt* artikel 55 i EU-förordningen och Naturvårdsverket ska sammanställa den information som lämnas enligt artikel 55. Eftersom artikel 55 inte ska tillämpas innan 18 augusti 2025 kan inte uppgifter lämnas eller registreras enligt den artikeln dessförinnan. Fram till 18 augusti 2025 gäller de krav på registrering av producenter som följer av direktivet och de krav som införts i nationell lagstiftning för att införliva direktivet. Även förslagen gällande godkännande av producent eller producentansvarsorganisation måste anses förutsätta rättsligt stöd i bestämmelserna i EU-förordningen, även om bestämmelserna i den föreslagna förordningen tycks tänkta att förstås så att godkännande ges utifrån att det kan visas att kraven i EU-förordningen kommer att kunna uppfyllas när så krävs.

Naturvårdsverket bedömer det som oklart hur kraven i avdelning VIII i EU-förordningen är tänkta att kunna uppfyllas vid en och samma tidpunkt. Bestämmelserna i avdelning VIII ska inte tillämpas stegvis, utan från den 18 augusti 2025 förutsätter ett utsläppande på marknaden av batterier att producenten är anmäld och att producenten eller en producentansvarsorganisation som den är ansluten till är godkänd för fullgörande av skyldigheter avseende utökat producentansvar i enlighet med kraven i den nya förordningen. Naturvårdsverket har därför förståelse för förslaget att vissa bestämmelser om producentregister och godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer ska träda i kraft tidigare. Som nämnts ovan bedömer dock Naturvårdsverket att det kan finnas viss rättslig problematik förenad med detta.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Johan Kuylenstierna efter föredragning av avdelningschefen Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit enhetschefen Kerstin Åstrand samt handläggarna Ylva Lindén, Eva Nilsson, Jakob Rindegren och Johanna Enberg.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Johan Kuylenstierna

Marie Uhrwing

Kopia till:
kn.cks.remisser@regeringskansliet.se