

U 7/2021 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning (batteriförordningen)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 10 december 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om batterier och förbrukade batterier, om upphävande av direktiv 2006/66/EG och om ändring av förordning (EU) 2019/1020 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 februari 2021

Miljö- och klimatminister Krista Mikkonen

Regeringssekreterare Ella Särkkä

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA
27.1.2021

EU/2020/1761

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM BATTERIER OCH FÖRBRUKADE BATTERIER, OM UPPHÄVANDE AV DIREKTIV 2006/66/EG OCH OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2019/1020

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen gav den 10 december 2020 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om batterier och förbrukade batterier, om upphävande av direktiv 2006/66/EG och om ändring av förordning (EU) 2019/1020 (COM(2020)798 final).

Förslaget är en del av EU:s gröna giv (COM(2019) 640 final), dvs. EU:s nya tillväxtstrategi. Förslaget bygger på kommissionens strategiska handlingsplan för batterier (bifogad i dokumentet COM(2018)293 final), den nya handlingsplanen för den cirkulära ekonomin (COM(2020)98 final), den nya industristrategin för Europa (COM(2020)102 final) och strategin för hållbar och smart mobilitet (COM(2020)789 final).

2 Målen med förslaget

Förslaget har tre centrala mål som är sammankopplade med varandra. Med förslaget eftersträvas för det första att stärka den inre marknadens funktion genom att man för de ekonomiska aktörerna ombesörjer likvärdiga verksamhetsvillkor och gemensamma regler i alla skeden av batteriernas¹ livscykel. För det andra eftersträvar man med förslaget att främja den cirkulära ekonomin, så att risken i anslutning till tillgången på råmaterial kan förmildras och man kan stödja utvecklingen av materialåtervinningsmarknader för batterier och marknader för returråmaterial som fås från batterier. För det tredje eftersträvar man med förslaget att minska de miljömässiga och sociala konsekvenserna under alla stadier av batteriers livscykler.

Syftet med förslaget är att modernisera EU:s lagstiftningsram som tillämpas på batterier. Det gällande batteridirektivet² täcker endast slutskedet av batteriernas livscykel. För närvarande saknas det däremot bestämmelser på EU-nivå om övriga synvinklar i anslutning till produktion och användning av batterier. Genom den föreslagna förordningen avser man beakta batteriernas hela livscykel. Förslaget överensstämmer och kompletterar också till alla delar EU:s övriga miljö- och avfallslagstiftning.

¹I denna promemoria används den begreppsapparat och de definitioner som omfattas i kommissionens förslag. Definitionen på ackumulator som används i förslaget omfattar i princip även batterier fastän man i förslaget inte uttryckligen hänvisar till dessa.

²Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/66/EG om batterier och ackumulatorer och förbrukade batterier och ackumulatorer och om upphävande av direktiv 91/157/EEG.

3 Förslagets innehåll

3.1 Förslagets huvudsakliga innehåll

De mest centrala åtgärderna i förslaget är:

- precisering av klassificeringen och definitionen av batterier,
- främjande av materialåtervinning av industri- och elfordonsbatterier,
- en höjning av insamlingsnivån för bärbara batterier,
- ett nytt rapporteringssystem för startbatterier och industribatterier,
- krav på materialåtervinningsgrad och resursåtervinning för olika batterityper,
- deklaration och klassificering av koldioxidavtryck för industribatterier och elfordonsbatterier samt krav angående maximala värden,
- krav på prestanda och hållbarhet för icke-laddningsbara bärbara batterier samt laddningsbara industribatterier och elfordonsbatterier,
- ökning av återvunnet innehåll i industribatterier, elfordonsbatterier och startbatterier,
- precisering av skyldigheterna angående utökat producentansvar,
- skyldigheter angående löstagbarheten och utbytbarheten för bärbara batterier,
- tillhandahållande av information om tillförlitliga batterier och
- obligatoriska strategier för tillbörlig aktsamhet för ansvarsfulla leveranskedjor (*due diligence-principer*) angående råvaror i industri- och elfordonsbatterier.

3.2 Förslagets detaljerade innehåll

Härnäst granskas de centrala förslagen genom att hänvisa till ifrågavarande punkt i förslaget till förordning.

Allmänna bestämmelser (kapitel I)

I förordningen fastställs att krav på hållbarhet, säkerhet, information och märkning måste uppfyllas för att batterier ska kunna släppas ut på marknaden och tas i bruk, såväl som krav på insamling, behandling och materialåtervinning av förbrukade batterier. Förordningen ska tillämpas på alla typer av batterier inklusive batterier som kombinerats eller lagts till andra produkter (artikel 1).

Förordningen avser omfatta över 50 definitioner (artikel 2). Dessutom ska vissa definitioner i avfallsdirektivet³, marknadskontrollförordningen⁴ och direktivet om den inre marknaden för el⁵ tillämpas. Vissa centrala definitioner:

³Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv

⁴Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 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

⁵Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU

- *Bärbart batteri* motsvarar definitionen av ett bärbart batteri eller en bärbar ackumulator i batteridirektivet. Definitionen ska dock preciseras genom att förutsätta att ett bärbart batteri väger mindre än fem kilogram.
- Definitionen *elfordonsbatteri* är ny. Med den avses varje batteri som särskilt utformats för att driva hybridfordon och elfordon för transport på väg.
- Definitionen på *startbatteri* förblir oförändrad. Med den avses varje batteri som endast används för startmotor, belysning och tändningssystem i motorfordon.
- Med *industribatteri* avses varje batteri som är utformat för industriellt bruk och alla andra batterier utom bärbara batterier, elfordonsbatterier och startbatterier.
- *Batteri med intern lagring* ska avse ett batteri utan anslutna externa anordningar för lagring av energi.
- Med *bärbara batterier för allmänt bruk* hänvisar man till bärbara batterier av följande allmänna typer: 4,5 volt (3R12), D, C, AA, AAA, AAAA, A23, 9 volt (PP3).
- Med *stationärt batterienergilagringssystem* avses ett laddningsbart industribatteri med intern lagring som är särskilt utformat för att lagra och leverera elenergi till nätet, oberoende av var och av vem det används.

Medlemsstaterna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för frågor i anslutning till slutskedet av batteriernas livslängd och övervakning av producenter (artikel 5).

Hållbarhets- och säkerhetskrav (kapitel II)

I förordningen ska användningen av farliga ämnen, särskilt kvicksilver och kadmium, i batterier begränsas (artikel 6 och bilaga I). Batterier får i regel inte innehålla över 0,0005 viktprocent kvicksilver och bärbara batterier får inte innehålla över 0,002 viktprocent kadmium.

I förordningen ska kraven angående koldioxidavtryck för elfordonsbatterier och laddningsbara industribatterier fastställas (artikel 7 och bilaga II). I första skedet krävs en deklaration om koldioxidavtryck som avses att tas i bruk den 1 juli 2024. Därefter ska batterier klassificeras i koldioxidavtrycksklasser från och med den 1 januari 2026. I sista skedet från och med den 1 juli 2027 ska ett bindande tröskelvärde för koldioxidavtryck under hela livscykeln fastställas.

Från och med den 1 januari 2027 ska industribatterier, elfordonsbatterier och startbatterier med intern lagring vars aktiva material innehåller kobolt, bly, litium eller nickel åtföljas av teknisk dokumentation med information om de mängder kobolt, bly, litium eller nickel som återvunnits från avfall för varje batterimodell och parti per tillverkningsanläggning (artikel 8). Från och med den 1 januari 2030 ska dessa batterier innehålla följande minimiandelar material som återvunnits från avfall: kobolt 12 procent, bly 85 procent, litium 4 procent och nickel 4 procent. Från och med den 1 januari 2035 ska motsvarande minimiandelar vara: kobolt 20 procent, litium 10 procent och nickel 12 procent. Minimiandelen för bly förblir 85 procent.

Enligt förordningen kan bärbara batterier för allmänt bruk släppas ut på marknaden från och med den 1 januari 2026 endast om de krav som ställts för deras elektrokemiska prestanda och hållbarhet iakttas (artikel 9 och bilaga III). Senast den 31 december 2030 ska kommissionen bedöma genomförbarheten för åtgärderna för att fasa ut användningen av icke-laddningsbara bärbara batterier för allmänt bruk.

I förordningen föreskrivs om informationskrav angående elektrokemisk prestanda och hållbarhet för laddningsbara industribatterier och elfordonsbatterier med intern lagring samt om minimivärdena för laddningsbara industribatteriers elektrokemiska prestanda och hållbarhet som ska iakttas från och med den 1 januari 2026 (artikel 10 och bilaga IV).

Förordningen förutsätter att tillverkarna ska planera de anordningar som är försedda med bärbara batterier så att slutanvändaren eller oberoende aktörer lätt kan avlägsna och ersätta begagnade batterier (artikel 11). Förordningen förutsätter även att stationära batterienergilagringssystem ska vara säkra under normal drift och användning (artikel 12 och bilaga V).

Märknings- och informationskrav (kapitel III)

Förordningen förutsätter att batterier från och med den 1 januari 2027 ska märkas så att det av dem framgår information om batterierna och deras huvudsakliga egenskaper (artikel 13 och bilaga VI). Märkningar på batteriet eller batteriets förpackning ska även innehålla livslängden, laddningskapaciteten, krav på separat insamling, farliga ämnen och säkerhetsrisker. Genom QR-koden som ska tryckas eller ingraveras på batteriet ska man få tillgång till informationen om batteriet.

Enligt förordningen ska det i laddningsbara industribatterier och elfordonsbatterier finnas ett digitalt batterihanteringssystem som lagrar information som behövs för bestämning av batteriers hälsotillstånd och förväntade livslängd (artikel 14 och bilaga VII). Den som lagligen har köpt batteriet eller en tredje part som agerar på dennes vägnar ska när som helst ha åtkomst till uppgifterna i systemet.

Batteriers överensstämmelse (kapitel IV) och anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse (kapitel V)

Förordningens bestämmelser om bedömning av batteriers överensstämmelse består till största delen av standardbestämmelser. I förordningen föreskrivs två olika bedömningsförfaranden beroende på vilket produktkrav som bedöms (artikel 17 och bilaga VIII). I förordningen föreskrivs också om EU-försäkran om överensstämmelse, i vilken det fastställs att överensstämmelse med kraven på hållbarhet, säkerhet och märkning i förordningen har påvisats (artikel 18 och bilaga IX). Även bestämmelserna om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse består till största delen av standardbestämmelser. Vissa av bestämmelserna har ändrats för att stärka de anmälda organens oberoende (artiklarna 25, 27 och 28).

Andra skyldigheter för ekonomiska aktörer än de skyldigheter som anges i kapitel VII (kapitel VI)

I kapitlet fastställs de ekonomiska aktörernas skyldigheter. Bestämmelserna är standardbestämmelser. I förordningen förutsätts att strategier för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan fastställs för laddningsbara industribatterier och elfordonsbatterier som släpps ut på marknaden (*due diligence-principer*) (artikel 39 och bilaga X).

Hantering av förbrukade batterier (kapitel VII)

Bestämmelserna i kapitlet ska ersätta motsvarande bestämmelser i batteridirektivet. Bestämmelserna i kapitlet avses träda i kraft den 1 juli 2023, då även batteridirektivet föreslås bli upphävt.

Medlemsstaterna ska upprätta ett producentregister som förvaltas av den behöriga myndigheten, där producenterna ska registrera sig (artikel 46). Den behöriga myndigheten ska fatta ett registreringsbeslut inom sex veckor från att ansökan med alla nödvändiga uppgifter har tagits emot.

Batteriproducenter ska ha utökat producentansvar för batterier som de tillhandahåller på marknaden för första gången inom en medlemsstats territorium (artikel 47). Producenterna kan sköta sina skyldigheter kollektivt via en producentorganisation. Producentansvaret ska omfatta skyldigheten att finansiera och organisera separat insamling och behandling av förbrukade batterier, rapportering till den behöriga myndigheten, främjande av separat insamling av batterier samt

tillhandahållande av information om batterier. Avfallsdirektivets⁶ bestämmelser om producentansvar ska inte tillämpas på batterier.

Producenterna ska säkerställa insamling av alla förbrukade bärbara batterier (artikel 48). Producenterna ska för slutanvändaren grunda ett nätverk av kostnadsfria insamlingsplatser samt ombesörja nödvändiga insamlings- och transportarrangemang. Producenterna ska uppnå de insamlingsmål som föreskrivs i förordningen (45 procent år 2023, 65 procent år 2025 och 70 procent år 2030). Även producenter av startbatterier, industribatterier och elfordonsbatterier ska arrangera insamling av alla sådana batterier (artikel 49). Insamlingen ska vara kostnadsfri och slutanvändaren får inte åläggas att köpa ett nytt batteri. Producenten ska erbjuda sig att återta de förbrukade batterierna av slutanvändarna eller från lättillgängliga insamlingsplatser.

Distributörer av batterier ska ha skyldighet att återta förbrukade batterier från slutanvändaren utan kostnad och utan skyldighet att köpa ett nytt batteri, oavsett batteriernas kemiska sammansättning eller ursprung (artikel 50). De återtagna batterierna ska överlätas till producenter eller andra aktörer inom avfallsbranschen för behandling och materialåtervinning. Avfallsbehandlingsanläggningar ska också överlämna förbrukade batterier som härstammar från uttjänta fordon och avfall från elektriska eller elektroniska produkter till producenterna av ifrågavarande batterier eller till aktörer inom avfallshantering för behandling och materialåtervinning (artikel 52). En motsvarande överlämningskyldighet ska även föreskrivas för avfallshanteringsmyndigheter (artikel 53) samt för insamlingsplatser med frivillig insamling av förbrukade bärbara batterier (artikel 54).

Medlemsstaterna ska uppnå de insamlingsnivåer som fastställs för förbrukade bärbara batterier i förordningen (artikel 55). Insamlingsnivåerna stiger stegvis så att av förbrukade bärbara batterier ska före utgången av 2025 samlas 65 procent och före utgången av 2030 ska 70 procent samlas.

Insamlade batterier får inte brännas eller deponeras (artikel 56 och bilaga XII). Förordningen förutsätter även att alla insamlade förbrukade batterier ska återvinnas och att materialåtervinningsprocesserna ska uppnå de lägsta materialåtervinningsgraderna som föreskrivs i förordningen för blybatterier, nickelkadmiumbatterier, litiumbatterier och andra batterier (artikel 57 och bilaga XII).

Producenterna ska ge tillgång till batterihanteringssystemet för att fastställa ett batteris hälso-tillstånd för aktörer som bearbetar industri- och elfordonsbatterier för ändrad användning (artikel 59). Dessa aktörer ska säkerställa att undersökning, prestandatestning, förpackning och transport av batterier och deras komponenter utförs enligt lämpliga kvalitetskontroll- och säkerhetsinstruktioner. De måste också säkerställa att de batterier som de har behandlat för ändrad användning eller de batterier som de har återtillverkat uppfyller kraven i denna förordning, i annan relevant lagstiftning och i de tekniska krav som gäller för det specifika användningsändamålet när batterierna släpps ut på marknaden.

Producenterna ska till den behöriga myndigheten årligen meddela uppgifter om mängden batterier som släppts ut på marknaden samt mängden förbrukade batterier som insamlats och levererats för behandling eller materialåtervinning. De som behandlar förbrukade batterier ska för sin del årligen rapportera den mängd batterier som samlas in för behandling och materialåtervinning, mängden förbrukade batterier som återvinns samt information om förbrukade batteriers materialåtervinningsgrad och mängden resursåtervunnet material (artikel 61). Medlemsstaterna ska för varje kalenderår och per batterityp och per kemisk sammansättning rapportera till kommissionen om den mängd batterier som för första gången levereras för distribution eller användning inom en medlemsstats territorium, mängden förbrukade batterier därav som samlats

⁶Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

in och uppgifter om uppnådda materialåtervinningsnivåer samt huruvida de materialåtervinningsnivåer och andelar resursåtervunnet material som anges i förordningen har uppnåtts (artikel 62).

Elektroniskt utbyte av information (kapitel VIII)

Senast den 1 januari 2026 ska kommissionen inrätta ett system för elektroniskt utbyte av information, som ska innehålla information om laddningsbara industribatterier och elfordonsbatterier med intern lagring (artikel 64 och bilaga XIII). Informationen i systemet måste vara sorterbar och sökbar och därtill ska information i maskinläsbart format kunna matas in i systemet. Kommissionen ska i systemet publicera vissa rapportdata som avses i artikel 62.

För varje enskilt industribatteri och elfordonsbatteri som släpps ut på marknaden ska det senast den 1 januari 2026 finnas en elektronisk registrering, det vill säga ett batteripass (artikel 65). Batteripasset ska vara unikt för varje enskilt batteri och det ska ha en unik beteckning. Med hjälp av batteripasset ska man ha åtkomst till de grunduppgifter som lagrats om varje batterityp och -modell i systemet för elektroniskt utbyte.

Marknadskontroll i unionen, kontroll av batterier som förs in på unionsmarknaden och unionens skyddsförfaranden (kapitel IX)

I kapitlet fastställs standardbestämmelser om marknadskontroll (artikel 66–69). Marknadsövervakningsmyndigheterna ska med stöd av förordningen ha rätt att ålägga de ekonomiska aktörerna att vidta korrigerande åtgärder om batterier inte uppfyller kraven eller om den ekonomiska aktören bryter mot bestämmelser angående den inre marknaden, hållbarhet, säkerhet eller märkning eller skyldigheten avseende strategin för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan.

Miljöanpassad offentlig upphandling, förfarandet för att ändra begränsningarna för farliga ämnen och kommissionens erkännande av system för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan (kapitel X)

Förordningen förutsätter att upphandlande myndigheter och upphandlande enheter när de upphandlar batterier eller produkter som innehåller batterier ska beakta den miljöpåverkan som batterierna har under sin livscykel, så att sådan påverkan kan begränsas till ett minimum (artikel 70). Förordningen ska även innehålla ett förfarande för att ändra begränsningarna avseende farliga ämnen (artikel 71). Regeringar, branschorganisationer och grupper av berörda organisationer som utvecklar och övervakar system för tillbörlig aktsamhet får ansöka hos kommissionen om att få sina system erkända av kommissionen (artikel 72). Kommissionen ska ges befogenhet att anta genomförandeakter genom vilka systemet erkänns som likvärdigt med kraven i denna förordning.

Förordningens ikraftträdande

Förordningen ska tillämpas från och med den 1 januari 2022. På ovan angivna sätt avses tillämpningen av flera centrala skyldigheter börja stegvis först senare och fördela sig över flera år.

Tilldelning av behörighet till kommissionen

I förordningen föreslås en mycket omfattande tilldelning av behörighet till kommissionen.

Befogenhet att anta delegerade akter ska ges till kommissionen för en period av fem år från och med den dag då denna förordning träder i kraft i följande ärenden: ändring av begränsningar avseende farliga ämnen (artikel 6.2), metoden för att beräkna batteriets totala koldioxidavtryck, fastställande av koldioxidavtrycksklasser och tröskelvärde för koldioxidavtryck under livscykeln (artikel 7 punkterna 1–3), minimiandelar för återvunnet innehåll från batterier (artikel 8.4), minimivärden för parametrarna för elektrokemisk prestanda och hållbarhet hos bärbara batterier

för allmänt bruk (artikel 9.2) och laddningsbara industribatterier med intern lagring (artikel 10.3), ändring av bilaga V (artikel 12.2), bilaga VIII (artikel 17.4) och bilaga X samt ändring av skyldigheterna enligt strategin för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan (artikel 39.8), ändring av beräkningsmetoden för insamlingsnivån för bärbara batterier (artikel 55.4), ändring av behandlings- och återvinningskraven för förbrukade batterier (artikel 56.4), ändring av minimiandelarna för återvunnet material (artikel 57.6), kriterier för bedömningen av likvärdiga villkor för behandling av förbrukade batterier som sker utanför unionen (artikel 58.3) och obligatoriska minimikriterier och -mål för miljöanpassad offentlig upphandling (artikel 70.2).

I förordningen föreskrivs dessutom om tilldelning av genomförandebefogenheter till kommissionen, dvs. komitologiförfarande. Kommissionen ska bistås av den kommitté som grundats genom avfallsdirektivet. Genomförandeakterna ska godkännas genom granskningsförfarande till exempel angående formen av deklarationen om koldioxidavtryck och deklarationen om koldioxidavtrycksklass (artikel 7 punkterna 1–2), beräknings- och verifieringsmetoden för batteriets återvunna innehåll (artikel 8.1) samt arkitekturen och informationsbehandlingen i systemet för elektroniskt utbyte samt formatet för anmälan (artikel 64.5). Genom rådgivande förfarande ska en genomförandeakt godkännas där kommissionen anmodar den anmälade myndigheten att vidta erforderliga korrigerande åtgärder i en situation där den anmälda inrättningen inte uppfyller kraven som ställts på den (artikel 32.4). Dessutom ska kommissionen godkänna en genomförandeakt som omedelbart ska tillämpas i vederbörligen motiverade mycket brådskande fall som gäller åtgärder för sådana batterier som uppfyller kraven men orsakar en risk för människors hälsa och säkerhet samt för egendom eller miljön (artikel 68.6).

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden är artikel 114 (inre marknaden) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förordningen ska godkännas genom iakttagande av normal lagstiftningsordning. På grundval av statsrådets preliminära granskning är den rättsliga grund som kommissionen föreslår (artikel 114 i EUF-fördraget (den inre marknaden)) korrekt. Statsrådet anser det vara till nytta att man får ett utlåtande av rådets rättstjänst om den föreslagna rättsliga grunden.

Enligt kommissionen ska förslaget följa subsidiaritetsprincipen, eftersom ett klart tilläggsvärde kan fås av gemensamma krav som omfattar batteriers livscyklar. Utan gemensamma bestämmelser skulle åtgärderna på nationell nivå leda till skillnader i krav som tillämpas på ekonomiska aktörer. Utvecklingen av en hållbar värdekedja för batterier förutsätter en storskalighet som går utöver vad de nationella ekonomierna kan erbjuda. Det behövs en enhetlig inre marknad som fungerar oklanderligt. Gemensamma regler behövs också för att övergå till cirkulär ekonomi. På grund av omfattningen av den nödvändiga verksamheten nås målen bäst på unionsnivå.

Enligt kommissionen ska förslaget följa proportionalitetsprincipen, eftersom man med de föreslagna åtgärderna inte överskrider det som behövs för att garantera rättslig säkerhet som krävs för att stimulera till storskaliga investeringar i cirkulär ekonomi och säkerställa en hög skyddsnivå för människors hälsa och miljön. Det är fråga om en stegvis ändring jämfört med det gällande batteridirektivet. I de tidigare skedena av värdekedjan gäller ändringarna främst informationskrav och grundläggande krav på batterier som släpps ut på EU:s marknader. Förslaget omfattar en stegvis höjning av målnivån och kraven inom flera delområden, vilket är mest i linje med proportionalitetsprincipen.

Statsrådet betraktar förslaget som förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Skapandet av jämlika verksamhetsförhållanden för alla aktörer inom batterivärdekedjan förutsätter åtgärder på unionsnivå, och målen i förordningen skulle inte nås med nationell reglering. Dessutom behandlas materialåtervinning av batterier och annan avfallshantering redan nu på ett omfattande sätt i EU-lagstiftningen. Förslaget överskrider inte vad som skulle vara nödvändigt för att skapa en rättslig säkerhet och en enhetligt fungerande inre marknad.

5 Förslagets konsekvenser

Förslaget både främjar EU:s nuvarande mål för hanteringen av råmaterial och avfall samt för den cirkulära ekonomin och förbättrar den inre marknadens verksamhet i anslutning till ackumulatörer, batterier och råmaterialet i dem.

Konsekvenserna rapporteras i en tredelad konsekvensbedömning (SWD(2020)335 final (delarna 1–3) samt i en sammanfattning SWD(2020) 334 final). Kommissionens konsekvensbedömning fokuserar på EU-nivån. Inom ramen för beredningen av förordningen har flera skriftliga och muntliga samråd arrangerats.

En utgångspunkt för konsekvensbedömningen är talen från World economic forum och sammanslutningen Global Batteries Alliance, enligt vilka efterfrågan på batterier kommer att öka 14-faldigt från år 2018 till år 2030. Huvudorsaken till ökningen i efterfrågan är elektrifieringen av trafiken.

För att ökningen överhuvudtaget ska kunna hanteras måste det gällande batteridirektivet utvidgas till att omfatta batteriers hela livscykel. Detta anses samtidigt förbättra även EU-ländernas konkurrenskraft på batterimarknaden som domineras av Asien och är därmed till fördel särskilt för alla EU-länder som satsar på batteriindustrin.

Den nya batteriförordningen ska förbättra kvaliteten hos de batterier för engångsbruk som saluförs, insamlingen och materialåtervinningen av alla slags batterier och ackumulatörer samt materialåtervinningen och återanvändningen av värdefulla material som finns i dem. De ökande materialmängderna för materialåtervinning tvingar även till utveckling av nya materialåtervinningstekniker, vilket ska minska enhetskostnaderna och riskerna beträffande arbetssäkerhet, arbetshälsa och miljön vid återvinning.

Även konsumenterna anses få nytta av detta, eftersom deras möjligheter att få noggrann produktinformation ökar. Fördelen för tillverkarnas del är uppkomsten av sådana förutsägbara tillväxtmarknader, som gynnar innovativa och hållbara verksamhetssätt, till exempel av låga utsläpp av växthusgaser under tillverkningen.

5.1 Lagstiftningsmässiga konsekvenser

Den föreslagna förordningen är direkt tillämplig och behöver därför i regel inget nationellt genomförande. Dock behövs ändringar åtminstone i avfallslagens (646/2011) bestämmelser om behöriga myndigheter och påföljder. Dessutom behöver eventuellt avfallslagens bestämmelser om producentansvar för batterier och ackumulatörer samt bestämmelser i statsrådets förordning om batterier och ackumulatörer (520/2014) ändras eller upphävas.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

I förslaget till förordning har man bedömt både administrativa kostnader och den ekonomiska nyttan av en effektiviserad insamling av återvinningsmaterial. Enligt kommissionen är det

mycket svårt att påvisa de totala effekterna, eftersom åtgärderna är av mycket olika slag och deras kostnadsstruktur varierar mycket. Efter 2025 uppskattas storleken på den globala batterimarknaden som är åtkomlig för EU-aktörer vara så mycket som 250 miljarder euro per år. Att tillgodose denna marknad på ett hållbart sätt medför oundvikligen även kostnader.

Enligt konsekvensbedömningsrapporten kostar den utökade insamlingsskyldigheten för bärbara små ackumulatorer och batterier 1,24–1,43 € per EU-medborgare per år. I rapporten bedöms det att när materialåtervinningen effektiviseras med hjälp av fördelarna med stordrift och nya tekniker sjunker materialåtervinningskostnaderna för material från den nuvarande gaffeln (2 290–3 730 €/ton) till drygt en tredjedel fram till år 2035 (860–1 300 €/ton). Av de material som återvunnits framförs avkastningsprognoser som till exempel för litium ökar från nuvarande cirka 23 miljoner till 497 miljoner euro år 2035, och för bly som redan nu återvinns på en god nivå är det cirka 32 miljoner euro per år. Man uppskattar att återvinningsindustrin sysselsätter cirka 8 000 fler människor i slutet av årtiondet.

Kommissionen bedömer att ändringen av systemen enligt de nya kraven kostar sammanlagt från en halv till tre miljoner som en engångskostnad för alla företag. Dessutom orsakar systemändringarna kostnader också för kommissionen. De totala kostnaderna uppskattas vara cirka 22 miljoner euro sammanlagt under åren 2021–2029 för olika ämbetsverk och administrativa avdelningar inom EU.

Effekterna på nationell nivå är svåra att uppskatta i detta skede, eftersom förordningen torde ändra det finländska systemet med producentansvar och dess förvaltning. På grundval av de första kommentarerna från finländska producentorganisationer bör man ändå förbereda sig på tilläggskostnader. Enligt kommissionens bedömning orsakar till exempel uppfyllandet av kravet på en insamlingsnivå på 65 procent för bärbara batterier till och med cirka 1,09 € i kostnader per person år 2025, vilket innebär kostnader på nästan 6 miljoner euro i Finland. Detta är över 3,5 gånger mer än nuvarande nivå.

Företagen bedöms få större kostnader av genomförandet av skyldigheten för tillbörlig aktsamhet i leveranskedjan (*due diligence*). Den totala kostnaden för detta arbete uppskattas bli 2–20 miljoner euro per år. Detta stödjer dock beaktandet av hållbarheten i batteriers råmaterialflöden i batteriproduktionen och medför således en konkurrensfördel för de länder och företag som har produktionskedjan i skick och transparent.

5.3 Administrativa konsekvenser

Förslaget kräver systemändringar på nationell nivå i det inledande skedet, vilket ökar den administrativa bördan både för företagen och för myndigheterna. Kommissionen bedömer att den administrativa arbetsbördan i medlemsländerna ökar med högst några personarbetsår. Både på EU-nivå och på lokal nivå uppstår det även kostnader av information om den nya praxisen och de utökade insamlingskraven. Den arbetsmängd som detta kräver beror på det slutgiltiga innehållet i ändringarna.

5.4 Miljökonsekvenser

De största nackdelarna med batterier är koldioxidavtrycket av tillverkningen av dem, batterimaterialens skadlighet för miljön och för människors hälsa samt den råmaterialmängd som den växande produktionen behöver, vars anskaffning orsakar problem med förorening och förstörelse av livsmiljöer. I förslaget till förordning föreslås ett mer omfattande uppdrag än tidigare för EU:s kemikalieverk (ECHA) beträffande hanteringen av skadliga ämnen under batteriets livscykel.

En del av råmaterialen i batterier har av EU klassificerats som kritiska (till exempel kobolt), en del är vanligare (till exempel plast och järn). Trots detta har enligt statistik för 2018 endast 12 procent av aluminium, 22 procent av kobolt, 8 procent av mangan och 16 procent av nickel återvunnits ur de material som används i batterier inom EU:s område. EU:s väl motiverade allmänna miljöpolitiska mål ska också förutsätta en allt bättre hantering av skadliga material i batterier och en minskning av mängden avfall.

I konsekvensbedömningen räknar man upp ett flertal numeriska miljöfördelar. Till exempel högre insamlingsprocenter för bärbara små batterier skulle öka mängden återvunna batterier med så mycket som 43 000 ton år 2025. Det ekonomiska tilläggsvärdet för detta skulle vara 90 miljoner euro och minskningen i växthusgaser cirka 50 procent i förhållande till grundnivån. Batteriförordningen avser främja många sådana mål och skapa lämpliga nya åtgärder för dem (till exempel batteripass för industri- och elfordonsbatterier), genom vilka de skadliga miljöeffekterna under batteriets livscykel kan minskas. Dessutom främjar den målen för cirkulär ekonomi i större utsträckning.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och de grundläggande fri- och rättigheterna och mänskliga rättigheterna

Förslaget till förordning verkställer även den grundläggande miljö rättigheten och vars och ens rätt till en sund miljö i enlighet med 20 § i grundlagen (731/1999) i och med att den ställer krav på hållbar tillverkning, användning och avfallshantering av batterier.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärenden gällande natur- och miljöskydd till Ålands landskaps lagstiftningsbehörighet. Detta omfattar även exempelvis bestämmelser om avfallshantering och producentansvar för förbrukade batterier.

8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens organ och övriga medlemsstaters ställningstaganden

Förslaget till förordning framlades i rådets miljöarbetsgrupp den 14 december 2020 och i miljörådet den 17 december 2020. Behandlingen i arbetsgruppen fortsatte den 7 januari 2021. Kommissionen anser att ärendet är brådskande och önskar att förordningen kan godkännas under detta år. Rådets ordförandeland Portugal har som mål att behandla förslaget så långt som möjligt under sin period. Miljörådet avser utbyta åsikter den 18 mars och målet är en allmän riktlinje eller lägesrapport den 21 juni. Europaparlamentet har inte ännu utsett någon rapportör.

9 Nationell behandling av förslaget

Förslaget sammanlänkas med det nationella batteristrategiarbete som gjorts under ledning av arbets- och näringsministeriet och vars slutrapport överlämnas till näringsministern under vecka 4. Strategin har utarbetats av en grupp med bred grund, där flera experter från intressentgrupper har deltagit. För medlemmarna i gruppen har det ordnats ett inofficiellt diskussionsmöte och därtill har man även bett om kommentarer av utomstående aktörer utanför gruppen. För arbetet med batteriförordningen har även en inofficiell samarbetsgrupp bestående av centrala myndigheter sammankallats.

Utkastet till skrivelse har behandlats i skriftligt förfarande i miljösektionen och sektionen för konkurrenskraft som är underställda kommittén för EU-ärenden samt i EU-ministerutskottet den 29 januari 2021.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet anser att förslaget till förordning allmänt taget är gott och kan förordas. Förslaget bildar en helhet, genom vilken man ambitiöst främjar en hållbar europeisk batteriindustri i hela värdekedjan och samtidigt säkerställer en hög nivå på miljö- och hälsoskyddet. Genom förslaget skapas ett föregripande regelverk för batteriers hela livscykel. Det harmoniserade regelverket som erbjuder en hög skyddsnivå för miljön främjar även den finländska batteriindustrins konkurrensställning inom EU. I den fortsatta beredningen bör det fästas särskild uppmärksamhet vid batteriers hållbarhet och miljöeffekter samt vid genomförandet av målen inom EU:s gröna giv. Likaså bör det skapas mekanismer, genom vilka man säkerställer en konkurrensfördel för ansvarsfull europeisk produktion av råmaterial och förädling.

Statsrådet stödjer klassificeringen av batterier i bärbara batterier, elfordons-, industri- och startbatterier som föreslås i förordningen. Detta skulle göra den nuvarande situationen tydligare och motsvara de ändringar som skett i den tekniska utvecklingen av batterier. Statsrådet fäster ändå uppmärksamhet vid att det även med de nya klassificeringsgrunderna kan uppstå situationer med gränsdragning angående klassificering av batterier (exempelvis elfordonsbatterier), varför det skulle vara bra att få tillräckligt med exempel på klassificeringen och dess grunder (exempelvis en gemensam databas för EU eller en förteckning som hålls aktuell beträffande batterityper som hör till olika klasser). Detta är särskilt viktigt för att en korrekt klassificering av batterier ligger som grund för tillförlitlig och jämförbar statistik samt för insamlingsmålen och övriga mål som ställs för batterier.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid det inbördes förhållandet mellan definitionerna i förslaget till förordning (artikel 2) samt deras förhållande till definitioner som använts i unionens övriga lagstiftning. Särskilt behöver definitionerna för återanvändning av batterier preciseras, så att det är klart till vilka delar det är fråga om avfallshanteringsverksamhet och till vilka delar återanvändning av produkter. Definitionerna som används bör också vara entydiga och konsekventa samt i så hög grad som möjligt överensstämmande och konsekventa med övrig EU-lagstiftning så att eventuella tolkningsoklarheter på grund av olika innebörd undviks.

Statsrådet anser allmänt taget att de krav på minimiandelar av återvunnet innehåll som föreslås för industri-, elfordons- och startbatterier (artikel 8) kan förordas samt likaså utvecklingen av batteriåtervinning. Statsrådet fäster dock uppmärksamhet vid batteriteknologiernas utveckling och en eventuell ändring av materialsammansättningen i batterier, som kan göra det svårt att förutse vilka material som kan återvinnas och var det förekommer problem i tillgången på återvunnet råmaterial. Det kan även uppstå brist på råmaterial om livscykeln för batterier förlängs och en stor mängd av dem återanvänds.

Statsrådet fäster även uppmärksamhet vid att det saknas metoder för verifiering av tillförlitligheten i batteriers återvunna materialandel. Statsrådet anser att granskningen bör fokuseras på material som är väsentliga ur miljösynpunkt eller ur ett ekonomiskt perspektiv samt för säkerställande av tillgången på material.

Statsrådet anser det vara motiverat att kraven på batteriers säkerhet i förslaget till förordning utvidgas till att gälla olika typer av batterier. I förslaget har säkerhetskrav uttryckligen fastställts för stationära batterienergilagringssystem (artikel 12). Motsvarande krav kan även fastställas för andra batterier och säkerhetsaspekterna kan beaktas till alla delar i alla skeden av batteriets livscykel, inklusive mottagning av förbrukade batterier och ordnande av transporter.

Statsrådet stödjer de märkningskrav som föreslås för batterier (artikel 13), men anser att de obligatoriska märkningskraven även bör omfatta information om batteriers vikt och kemiska

sammansättning på cellnivå. Detta behövs, eftersom de aktörer som rapporterar produkter som släpps ut på marknaden inte alltid har tillgång till exempelvis vikten per enhet för batterier som ingår i apparater. Informationen om batteriets vikt underlättar även sorteringen av förbrukade batterier som tagits ur bruk, eftersom vikten inte alltid enkelt kan bedömas utanpå. Samtidigt torde det i framtiden uppstå en betydande mängd batteriavfall genom omcellulering i samband med reparation av industri- och elfordonsbatterier. Avfallet lämpar sig till sina yttre egenskaper för insamlingssystemet för bärbara batterier, men inga avgifter för detta har betalats.

Statsrådet anser bestämmelserna om producentansvar i förslaget till förordning (kapitel VII) vara motiverade, men fäster uppmärksamhet vid deras betydande konsekvenser för genomförandet av producentansvaret för batterier i Finland. Betydande konsekvenser kommer bland annat av att producenterna av industri-, elfordons- och startbatterier i fortsättningen ska arrangera mottagning av alla sådana batterier (artikel 49). Även distributörernas mottagningsplikt utvidgas till att omfatta alla typer av batterier (artikel 50), då plikten hittills har gällt endast bärbara batterier.

Statsrådet anser det vara viktigt att det parallellt med tillräckliga övervakningsresurser även finns andra metoder för att säkerställa ett effektivt och jämlikt genomförande av producentansvaret. Sådana kan vara till exempel att en skyldighet fastställs för producenten att visa för distributören att producentansvarsskyldigheterna har uppfyllts eller den för distributörerna föreslagna skyldigheten att innan batterier släpps ut på marknaden säkerställa att producenten är registrerad i producentregistret (artikel 42) samt att fastställa en motsvarande skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter när de upphandlar batterier. Statsrådet understödjer den föreslagna skyldigheten för medlemsstaterna att grunda ett producentregister (artikel 46) så att man kan följa upp att producenternas producentansvarsskyldigheter iakttas. Statsrådet anser det även vara motiverat att producentansvaret utvidgas till att gälla distansförsäljning av batterier, men fäster uppmärksamhet vid att ingripande i distansförsäljning utöver aktiv övervakning även förutsätter nya lösningar och öppningar på internationell nivå och EU-nivå.

Statsrådet anser att förslagen om producentansvar ska utformas tillräckligt allmänt så att de ger möjlighet att beakta särdragen i medlemsstaternas avfallssystem. Statsrådet anser dessutom att rollerna och ansvaret för de övriga avfallsaktörerna ska definieras tydligt i genomförandet av producentansvaret. Förslaget till förordning gör det möjligt att förbrukade batterier som tagits emot på insamlingsplatserna får överlätas för behandling och materialåtervinning förutom åt producenterna även åt andra avfallsaktörer (artiklarna 50 och 52–54). En förutsättning för ett effektivt genomförande av producentansvaret är att producenterna garanteras möjlighet att ordna avfallshanteringen. Statsrådet anser det därför vara motiverat att den primära rätten att ordna avfallshantering av förbrukade batterier kvarstår hos producenterna och att man tydligt definierar de förutsättningar, under vilka övriga avfallsaktörer kan delta i ordnandet av insamling av förbrukade batterier och annan avfallshantering.

Statsrådet anser att statistikföringen av återanvändning av batterier ska utvecklas och att exporten av batterier för återanvändning ska beaktas i statistikföringen. Både begagnade bilar och elapparater förs till andra länder för återanvändning i betydande mängder, och återanvändningen av batterier kommer att ytterligare öka i framtiden. Det är nödvändigt att utveckla statistikföringen av återanvändning, så att man kan ställa realistiska insamlingsmål för batterier.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid det flertal förslag beträffande tilldelning av lagstiftningsmakt till kommissionen i frågor som gäller granskning av detaljerade mål som fastställts i förslaget. I den fortsatta beredningen ska tilldelningen av lagstiftningsmakt granskas särskilt beträffande de krav som anknyter till de lägsta materialåtervinningsmålen och beräkningsme-

toderna för dem samt minimiandelarna för resursåtervunnet material i materialåtervinningsprocessen och återvunnet material i batterier. Även om det handlar om till karaktären tekniska saker har de en central betydelse i genomförandet av regelverket som helhet. Till den del lagstiftningssmakten tilldelas kommissionen ska de exakta avgränsningarna för föreslagna bemyndiganden granskas noggrant.