

Vurdering av konsekvensene knyttet til implementering av EU-direktiv 2006/66/EF om batterier og kasserte batterier

Innhold

Vurdering av konsekvensene knyttet til implementering av EU-direktiv 2006/66/EF om batterier og kasserte batterier	1
1. Hovedbudskap	3
1.1 Formål	3
1.2 Dagens returordning for kasserte batterier	4
2. Viktigste endringer og forslag til implementering i Norge.....	4
2.1 Endringer i produktforskriften kapittel 3	4
2.2 Endringer i avfallsforskriften kapittel 3	5
3. Kostnader	6
3.1 Kostnader knyttet til informasjonsarbeid.....	7
3.2 Kostnader knyttet til mottak og behandling	7
3.2.1 Mottaksplikt	7
3.2.2 Henteplikt.....	7
3.2.3 Behandling	8
3.3 Rapportering og godkjenning.....	8
3.3.1 Summering	9
3.4 Fordeling av kostnadene	10
4. Kilder.....	10

1. Hovedbudskap

Formålet med batteridirektivet er å minimere batterienes negative miljøpåvirkning gjennom å redusere bruken av miljøfarlige tungmetaller og hindre at kasserte batterier havner i miljøet.

De viktigste endringene fra dagens regulering er:

Produsentansvar innføres for alle batterier, også de som ikke inneholder farlige stoffer.

Alle produsenter/importører av batterier må være tilsluttet et godkjent returselskap.

Nye gjenvinningskrav og nye til innsamlingsgrad for bærbare batterier.

Alle forhandlere av batterier får mottaksplikt for kasserte batterier i samme kategori som de selger.

Innsamling, behandling og gjenvinning av de bærbare batteriene utgjør de største kostnadene ved å innføre direktivet. I sum forventes batteridirektivet å gi økte kostnader i størrelsesorden 4,8 mill NOK hvert år frem til innsamlingskravene nåes. Da vil kostnaden falle til rundt 2,5 mill NOK hvert år i påfølgende år.

Hoveddelen av kostnadene vil bli båret av importørene gjennom medlemskap i returselskaper, men det forventes at disse vil dekke inn sine kostnader ved en liten prisøkning på hvert batteri som selges. Den estimerte økningen i pris pr batteri er ca. 4 øre.

Myndighetene vil få noe økte kostnader knyttet til oppfølging av returselskapene.

I Norge vil den forventede miljøeffekten av tiltakene være begrenset, fordi vi allerede har innført en rekke krav som hindrer spredning av miljøgifter i batterier. Allikevel antas det at krav om at alle batterier skal samles inn vil føre til innsamling av enda flere batterier med farlige stoffer til miljømessig god behandling. Gjenvinning av ressursene i batteriene vil være positivt.

1.1 Formål

Formålene med batteridirektivet er å minimere batterienes negative miljøpåvirkning gjennom å;

redusere bruken av tungmetallene kvikksølv, kadmium og bly i batterier

hindre at kasserte batterier forurensar miljøet

gi et enklere budskap til sluttbrukerne: alle typer kasserte batterier skal leveres inn

ivareta ressursene gjennom gjenvinning av metallene

harmonisere kravene for en bedre funksjon av det indre markedet i EU

1.2 Dagens returordning for kasserte batterier

I dag er det i Norge hovedsakelig miljøskadelige batterier og øvrige oppladbare batterier som samles inn. Andre batterier blir behandlet som restavfall og følger avfallsstrømmen til deponi eller forbrenning.

Vi har et system for innsamling av miljøskadelige batterier som er basert på produsentansvar. Dette innebærer at produsenter og importører av de batterier som har en plikt til å samle inn, gjenvinne eller sluttbehandle, organiserer og finansierer et landsdekkende system for innsamling og gjenvinning eller forsvarlig sluttbehandling av denne type batterier. Resultatmessig har retursystemet for batterier i Norge vært vellykket, og innsamlingen har gjennom flere år nådd bransjeavtalenes innsamlingsmål.

Det er etablert to returselskap. Batteriretur AS ivaretar produsentansvaret for start og industribatterier, og AS Rebutt ivaretar produsentansvaret for bærbare oppladbare batterier. Deltagelse i selskapene er åpent for alle som dekkes av produsentansvaret.

2. Viktigste endringer og forslag til implementering i Norge

Norge har allerede forskrifter som setter en øvre grense for innhold av tungmetaller i batterier og et merkekrav, samt krav til innsamling og forsvarlig behandling av kasserte miljøfarlige batterier og andre oppladbare batterier, i henholdsvis produktforskriften kapittel 3 og avfallsforskriften kapittel 3. Disse reguleringene dekker mange av kravene i det nye EU-direktivet. Direktivet stiller imidlertid ytterligere grenser for hvor mye miljøgifter batterier er tillatt å inneholde, ytterligere krav til merking, muligheter for utmontering, innsamling og gjenvinning av alle batterier.

Vi ser det som mest hensiktsmessig å gjøre nødvendige endringer og tilføyelser gjennom å endre de eksisterende forskriftene. Eksisterende frivillige produsentansvars-avtaler foreslås opprettholdt.

2.1 Endringer i produktforskriften kapittel 3

De delene av direktivet som omhandler batterier som produkt, artikkel 4, 6 og 21 (om forbud, markedsføring og merking) foreslås implementert gjennom en endring av §§ 3-13 og 3-14 og en ny § 3-14a i produktforskriften.

De viktigste endringene er;

Forbud mot salg og markedsføring av bærbare batterier (løse og innmonterte i produkter) med kadmium-innhold på mer enn 0,002 vektprosent (unntatt for bruk i nød- eller alarmsystemer, medisinsk utstyr og trådløst elektroverktøy).

Salget av slike batterier med innhold av kvikksølv og kadmium er ut i fra hva vi har kjennskap til svært begrenset i dag, slik at få aktører vil bli påvirket av forbudene, og kostnadene vil derfor være minimale.

Krav om at produkter skal være designet slik at det er enkelt og trygt å fjerne batterier og det skal følge med bruksanvisning for demontering og informasjon om batteritype.

Flere batterier skal merkes med overkrysset avfallsbeholder og eventuelt tungmetallinnhold. Bilbatterier og bærbare batterier skal også ha kapasitetsmerking.

Da det er ingen eller liten produksjon av batterier eller produkter med batterier i Norge, vil dette påvirke norsk industri i liten grad. Produktene forventes å være designet og merket i henhold til disse kravene når de tas inn til Norge. Det vil derfor ikke være kostnadskrav i Norge knyttet til dette.

Disse kravene er absolutt krav i direktivet som må innføres i det enkelte land og endringene beskrives derfor ikke ytterligere.

2.2 Endringer i avfallsforskriften kapittel 3

Endringene i avfallsforskriften kapittel 3 må ivareta direktivets utvidelse av virkeområde og flere nye krav, samt gi krav til aktører i som normalt reguleres i andre returordninger (avfallsforskriftens kapittel 1 om EE-avfall og kapittel 4 om kasserte kjøretøy). Disse endringene nødvendiggjør en større revisjon av kapittel 3. Klima- og forurensningsdirektoratet ønsker samtidig å foreta noen endringer for å gjøre reguleringen av returordningen for batterier likere reguleringen av øvrige returordninger for avfall, uten at det medfører nye krav.

De største endringene vi foreslår er:

Et nytt krav om at returselskapene må oppnå en innsamlingsgrad på 30 % for bærbare batterier. Dette er en måte å sikre at Norge oppnår kravene til innsamlingsgrad i direktivet, samtidig som det sikrer at alle batterier som blir levert til mottakssteder blir hentet. Klif vil vurdere jevnlig å endre denne prosentsatsen dersom det finnes hensiktsmessig for å sikre innsamling av alle kasserte batterier fra mottakssteder. Vi foreslår videre et strengere særnorsk krav om at returselskapene må hente og gjenvinne alle bærbare batterier som er sortert og levert inn til forhandlere og andre mottaksanlegg også etter at innsamlingsgraden er nådd, slik at det sikres at batterier som leveres inn i returordningen får korrekt behandling

Et nytt krav om at forhandlere gis mottakplikt for bærbare ikke-farlige kasserte batterier. Tidligere har plikten kun gjeldt for blybatterier, nikkeldadmiumbatterier og øvrige oppladbare batterier. Dette nye kravet følger av direktivet. For at byrden ikke skal bli urimelig for forhandlerne, foreslår vi at mottakplikten kun gjelder de kategorier batterier som de selger. Klif foreslår at forhandlere skal oppbevare batteriene til de blir hentet av et returselskap, eller den returselskapet har avtale med, eller de kan selv velge å levere til et godkjent mottak som sikrer at kravene til behandling og gjenvinning ivaretas.

Importører og produsenter av batterier som er innmontert i EE-produkter og kjøretøy, får en ny plikt gjennom returselskapene til å sørge for å behandle og gjenvinne innmonterte batterier, samt rapportere i tråd med kravene i avfallsforskriften kapittel 3. Pliktene ivaretas gjennom medlemskap i godkjente returselskap for EE-avfall eller kasserte kjøretøy. Dette kravet følger direkte av direktivet.

Et nytt krav om at returselskapene eller behandlingsanleggene som ikke behandler på vegne av returselskap gis plikt til å oppnå direktivets krav til gjenvinningseffektivitet. Behandlings- og gjenvinningsanleggene må rapportere til Klima- og forurensningsdirektoratet dersom de ikke rapporterer gjennom en avtale med et returselskap.

Andre endringer som foreslås er:

Et nytt krav om at importørene og produsentene skal ivareta produsentansvaret gjennom å være tilsluttet et godkjent returselskap. I forhold til dagens regelverk innebærer dette en endring ved at de fleste pliktene nå rettes mot returselskapene og at den eneste plikten som påhviler importørene og produsentene direkte, er å være medlem i et godkjent returselskap.

Vi foreslår videre et nytt særnorsk krav om at returselskapene skal godkjennes av Klima- og forurensningsdirektoratet. Direktoratet har gode erfaringer med godkjenningsordninger for retursystemer slik det også er innført i flere av de andre retursystemene.

At de enkelte godkjente returselskaperes register over medlemmer samlet skal utgjøre produsentregisteret i Norge. Direktivet stiller krav om at det skal finnes et slikt register. Et nytt krav blir at direktoratet årlig eller på forespørsel skal få en sammenstilling av disse. Antall importører av løse batterier er relativt begrenset i forhold til for eksempel antall importører av EE-produkter og det foreslås derfor ikke å etablere et eget produsentregister for batterier tilsvarende EE-registeret.

Et nytt krav om at forhandler gis plikt til å informere om at de tar imot kasserte batterier tilsvarende den typen som selges der, og at importørene og produsenter gis plikt til å informere generelt om returordningen. Dette følger direkte av direktivet.

At direktivets forbud mot deponering og forbrenning av bil- og industribatterier tas inn i henholdsvis kapittel 9 om deponering og kapittel 10 om forbrenning.

3. Kostnader

Kostnadsvurderingen omfatter de handlinger som forventes utløst av de kravene i direktivet som ikke allerede finnes i den eksisterende norske forskriften, samt særnorske krav. Vi har vurdert kostnadene for hvert krav.

Endringene av produktforskriften antas å ikke medføre nevneverdige kostnader i Norge, da vi ikke har norske produsenter.

3.1 Kostnader knyttet til informasjonsarbeid

Forhandlere og returselskap gis plikt til å informere forbrukere om at de kan levere batteriene kostnadsfritt til forhandlere, fordelene ved kildesortering av batterier, batteriers negative miljøpåvirkning osv.

Forhandlere skal informere i butikklokalene samt i alt skriftlig reklamemateriell der batterier omtales. Det anslås at det finnes ca. 10.000 forhandlere av batterier. Mange av forhandlerne får sitt informasjonsmaterieell fra kjedene og dermed er det vanskelig å anslå hvor mange aktører som treffes av kravet. Kostnaden vil også variere svært mye fra de største kjedene til mindre butikker.

Av de 10.000 forhandlerne er anslagsvis 4500 kiosker, bensinstasjoner og liknende.¹ Dersom vi antar at disse aktørene i liten grad bruker reklameaviser og lignende vil kostnadene bli svært begrensede, da f.eks noen få informasjonsplakater vil være tilstrekkelig til å oppfylle informasjonsplikten.

Returselskapene gis plikt til å informere sluttbrukere, samt å finansiere de kampanjer som er nødvendige for å overholde innsamlingsgraden. Dette informasjonsarbeidet kan gjøres på flere måter. Som et eksempel utførte returselskapene for EE-avfall i samarbeid med flere aktører, deriblant Avfall Norge, en kampanje knyttet til innsamling av småelektronikk i 2009. Denne kampanjen hadde en samlet kostnad på ca. 3.500.000,- NOK². Denne kampanjens omfang vil kunne sees på som et minimum i forhold til hva som kan bli nødvendig dersom returselskapene opplever problemer med å oppnå forskriftens krav om innsamlingsgrad. Klima- og forurensningsdirektoratet anslår dermed at returselskapenes utgifter til informasjonskampanjer kan bli på et sted mellom 3.500.000,- og 5.000.000,- NOK pr kampanje. Dersom man antar at behovet for kampanjer er størst de første årene, samt at det ikke gjennomføres kampanjer mer enn hvert annet år, kan kostnaden pr år de første årene anslås å være mellom 1,75 og 2,5 millioner NOK. Kostnaden vil falle sterkt når innsamlingsmålene om 30 % innsamling er nådd og antas lik null.

3.2 Kostnader knyttet til mottak og behandling

3.2.1 Mottaksplikt

Forhandlere vil få kostnader knyttet til håndtering av innsamling i eget lokale samt samarbeid med returselskap for å avtale henting av batterier. Kostnaden antas å være lav og er vanskelig å fastsette. Mottak av batterier vil også føre til behov for å lagre disse batteriene. Siden de nye pliktene omfatter små batterier antas dette ikke å medføre store kostnader.

3.2.2 Henteplikt

Returselskapene har i dag plikt til å hente blybatterier og oppladbare batterier hos forhandler, mens de skal sørge for innsamling av industribatterier. Forskriftsendringen utvider henteplikten til å gjelde alle bærbare batterier. Dette betyr at returselskapet må sørge for henting av batterier hos et mye større antall forhandlere. I tillegg vil mengdene samlet inn

¹ Kilde: HSH-org.no

² Avfall Norge

øke. Med ordlyden "sørge for" skal det forstås at returselskap skal hente selv eller sørge for at det finnes andre aktører som henter avfall hos forhandlere vederlagsfritt. Kostnaden skal dermed påfalle importørene eller produsentene gjennom medlemsgebyret i returselskapet. Dette er i tråd med produsentansvaret.

Bærbare batterier

I dag samles det inn 282 tonn bærbare batterier pr år av 1500 tonn satt på markedet³, men når kravet til å samle inn 30 % av mengden satt på markedet trår i kraft, vil mengdene øke til 500 tonn gitt at innsamlet mengde blir lik kravet Batteriretur har på forespørsel antydnet en ekstra transportkostnad på 2500 kr pr. tonn³. Dette vil, forutsatt at innsamlet mengde blir akkurat lik innsamlingskravet, i så fall utgjøre en årlig økt kostnad på ca. 545.000,- NOK for henting av bærbare batterier.⁴

3.2.3 Behandling

Mengdene til behandling grunnet forskriftsendringen vil bare øke for bærbare batterier. Dersom vi legger til grunn at mengdene til behandling øker tilsvarende som i eksemplet over, vil den økte mengden til behandling være ca. 218 tonn i året. Batteriretur anslår at behandling vil koste 6000 kr pr tonn⁵. Behandlingskostnadene pr. år vil da øke med ca. 1.700.000,- NOK⁶.

3.3 Rapportering og godkjenning

Returselskapene for batterier vil få noen nye krav til rapportering. Informasjon om mengden løse batterier som er plassert på markedet kan hentes fra Toll- og avgiftsdirektoratet, eller fra importørene selv. Dette er informasjon returselskapene uansett trenger i sin nåværende drift / for fakturering av medlemmene. Vi forventer derfor ikke at dette vil medføre nevneverdig kostnader.

Returselskap for bilvrak vil få nye krav til rapportering, men informasjonen som skal gis finnes allerede hos returselskapet slik at kostnaden vil være svært liten.

For EE-returselskapene vil det være en utfordring å finne data for andelen batterier som er innmontert i EE-produkter. Det vil imidlertid være tilstrekkelig å gjøre analyser av dette ved jevne mellomrom, noe som kan ha en kostnad på anslagsvis 500.000,- NOK for et konsulentoppdrag pr. gang. Det vil imidlertid være dyrere første gangen. Anslagsvis kan et oppdrag første året koste 1.000.000,- NOK. Dersom vi går ut fra at analysen gjøres hvert 5. år kan vi anslå en kostnad på 100.000,- NOK pr år i påfølgende år.

³ Kilde: Batteriretur AS

⁴ Endring kostnad henting=(Mengde nytt krav-Mengde 2009)*xNOK/tonn = (500 tonn-282 tonn)*2500 NOK/tonn=545.000,- NOK

⁵ Kilde: Batteriretur AS

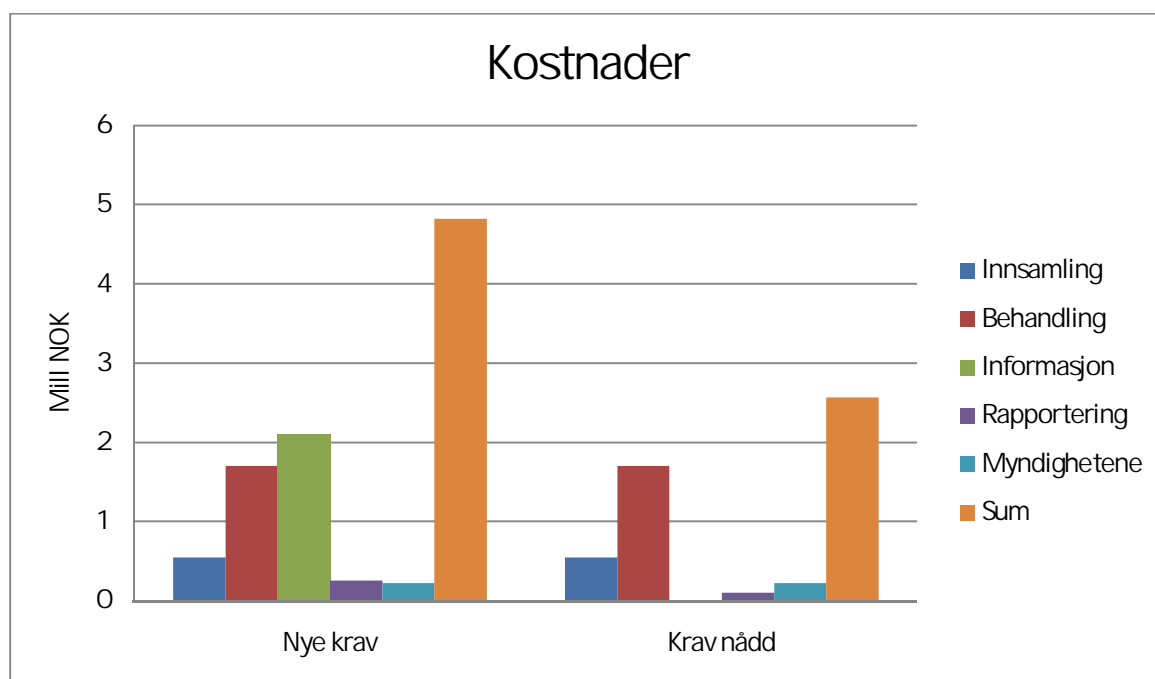
⁶ Endring kostnad behandling (Mengde nytt krav-Mengde 2009)*yNOK/tonn = (500 tonn-282 tonn)*6000 NOK/tonn= 1.700.000,- NOK

Resten av de nye krav til rapportering gjelder informasjon som returselskapene likevel trenger til sin daglige drift, slik at sammenstilling av dette vil medføre økte kostnader i liten grad.

Myndighetene vil få nye oppgaver knyttet til godkjenning av returselskap, arbeid med årsrapporter og sammenstilling av nasjonalt produsentregister. Krav om at returselskap skal være godkjent, er et særnorsk krav. Økt ressursbruk anslås til å tilsvare mellom 1/8 og 1/4 årsverk. 1 årsverk koster ca. 1,2 mill NOK. De økte kostnadene for myndighetene anslås dermed til å bli omtrent 230.000 NOK pr år⁷.

3.3.1 Summering

I sum forventes batteridirektivet å gi økte kostnader årlig i størrelsesorden 4,8 mill NOK i fordi vi forutsetter at det er et informasjonsbehov for å nå kravet om innsamling av bærbare batterier. Når kravet er nådd regner vi med at kostnaden til informasjon vil bli mindre og at de vil falle til rundt 2,5 mill NOK i påfølgende år⁸. Vi antar at det tar to år å befeste den nye kunnskapen om batterilevering i befolkningen. Kostnaden for de første 10 årene vil da beløpe seg til ca 30 mill NOK.⁹



Tabell: Grovt anslag for ekstra kostnader ved endringen av forskriften.

3.3.2 Miljøeffekter

Bærbare batterier består i hovedsak av stål, sink og manganoksid. Batterier produsert før 1996 kan inneholde små mengder kvikksølv. Økt innsamling av bærbare batterier vil først og fremst bidra til økt resirkulering av metallene i batteriene. Dette vil kunne bidra til å spare miljøet ved at behovet for uttak av materiale fra gruver reduseres. Imidlertid er dette en

⁷ Utregning: $(1/8+1/4)/2 * 1,2 \text{ mill NOK} = 225.000 \text{ NOK}$

⁸ Utregning:

Første to år: Informasjon+Henting av bærbare batterier+Behandling av bærbare batterier+Engangskostnad rapportering fordelt over fire år+Myndighetens utgifter

= $(1,7 \text{ mill} + 2,5 \text{ mill})/2 \text{ NOK} + 545 \text{ k NOK} + 1,7 \text{ mill NOK} + 1 \text{ mill}/4 + 230 \text{ k NOK} = 4,8 \text{ mill NOK}$

Etter innsamlingskrav nådd (antatt): $0 \text{ NOK} + 545 \text{ k NOK} + 1,7 \text{ mill NOK} + 100 \text{ k} + 230 \text{ k NOK} = 2,5 \text{ mill NOK}$

⁹ Utregning : $4,8 \text{ mill NOK} * 2 + 2,5 \text{ mill NOK} * 8 = 30 \text{ mill NOK}$

begrenset miljøeffekt. Økt innsamling av bærbare batterier med farlige stoffer vil også gi økt mengde slike batterier til miljømessig god behandling og dermed motvirke forurensning.

3.4 Fordeling av kostnadene

Produsenter og importører

Produsenter og importører vil i første omgang få alle kostnadene bortsett fra myndighetenes utgifter. Kostnadene forventes å gå noe ned etter hvert som innsamlingsmål nåes og informasjonskampanjene kan kuttes til et minimum.

Forbrukere

Alle kostnadene for bransjen vil måtte dekkes inn av inntekter fra salg av nye batterier. Det kan dermed forventes en økning av prisene på nye batterier. Dersom vi for enkelhets skyld legger til grunn at innsamlingskravet er nådd og at økningen i prisene skal fordeles på alle solgte bærbare batterier samt at det selges 1500 tonn bærbare batterier årlig vil et antatt gjennomsnittlig batteri¹⁰ få en økning i pris på inntil 4 øre¹¹.

Offentlig

Myndighetene vil få økte kostnader til administrering av regelverket gjennom godkjenning av returselskaper og nye rapporteringsrutiner. Kostnadene er estimert til ca. 230.000 NOK årlig.

4. Kilder

¹ Kilde: HSH-org.no

² Avfall Norge

³ Batteritur AS

¹⁰ Antar at et AA batteri på 23 gram utgjør et gjennomsnittlig batteri.

¹¹ 2.570.000,- NOK / 1.500.000 kg batterier = 3,7 kr pr kg.
3,7 kr /kg*0,023 kg=0,078 kr=3,6 øre