

Regeringens proposition

1986/87:55

om åtgärder mot miljöfarliga batterier



Prop.
1986/87:55

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1986 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Birgitta Dahl

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas ett åtgärdsprogram mot utsläpp i miljön av tungmetaller från batterier. I programmet ingår en övergång till mindre miljöfarliga batterier, insamling, omhändertagande och märkning av miljöfarliga batterier samt en informationskampanj. För att finansiera åtgärdsprogrammet föreslås att riksdagen bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att batterileverantörer och andra företag som yrkesmässigt hanterar eller importerar miljöfarliga batterier skall betala samhällets kostnader för avfallshanteringen och för andra åtgärder som är nödvändiga för att förebygga skador på hälsan eller i miljön.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Dahl

Proposition om åtgärder mot miljöfarliga batterier

1 Inledning

I samband med riksdagens beslut år 1985 (prop. 1984/85:118, JoU 30, rskr. 340) om samhällets kemikaliekontroll gavs batteribranschen ansvaret för att välja de lämpligaste lösningarna för att så långt som möjligt minska utsläppen av tungmetaller till miljön från hanteringen av miljöfarliga batterier. Vidtagna åtgärder skulle redovisas till naturvårdsverket.

Av en skrivelse den 21 februari 1986 från naturvårdsverket till regeringen framgår att de i kemikaliepropositionen uppsatta målen inte kommer att uppnås utan särskilda åtgärder från samhällets sida.

Efter överläggningar med berörda parter om vilka åtgärder som behövs för att komma till rätta med föroreningarna i miljön från batterier redovisar jag nu ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier. Redan här bör anmärkas att programmet inte i alla delar kräver riksdagens ställningstagande. De flesta åtgärderna kan genomföras med stöd av lagen (1985:426) om kemiska produkter och renhållningslagen (1979:596). Jag avser att senare föreslå regeringen att utfärda en särskild förordning om miljöfarliga batterier med stöd av bemyndiganden som finns i dessa lagar. Beslut av riksdagen krävs dock nu när det gäller finansieringen av vissa av de åtgärder som ingår i programmet.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna utgångspunkter

Spridning av kvicksilver, kadmium och andra tungmetaller i miljön har länge varit ett synnerligen allvarligt problem. Metallerna är giftiga för levande organismer och kan anrikas hos dessa. Spridning sker bl. a. genom utsläpp från industriella processer samt genom förbränning och deponering av avfall innehållande tungmetaller. Försurningen ökar risken för belastning av miljön med tungmetaller.

Stora resurser har satsats för att begränsa utsläppen av tungmetaller från

industriella processer. Processindustrins spridning av kvicksilver har minskat kraftigt som en följd av långtgående reningsåtgärder. Kadmiumförbudet från år 1979 har också bidragit till att minska spridningen av denna metall till miljön.

Spridningen av kvicksilver och kadmium genom batterier som hanteras tillsammans med övrigt hushållsavfall m.m. har kommit att utgöra en väsentlig del av det sammanlagda utsläppet av dessa tungmetaller i landet. Utsläppen av kvicksilver från batterier beräknas nu utgöra drygt hälften av samtliga kvicksilverutsläpp i landet. De årliga utsläppen till luft och mark från batterier beräknas uppgå till ungefär 6 ton kvicksilver och 16–20 ton kadmium. Utsläppen är allvarliga till följd av de skadliga hälso- och miljöeffekter dessa tungmetaller ger.

Frågan om åtgärder mot de miljöfarliga batterierna har vid olika tillfällen behandlats i riksdagen (se JoU 1979/80:40, 1981/82:10, 1981/82:24, 1983/84:7 och 1984/85:6). Senast var frågan föremål för riksdagens prövning i samband med behandlingen av prop. 1984/85:118 om kemikaliekontroll (se JoU 1984/85:30).

I propositionen anförde föredragande statsrådet att utgångspunkten från samhällets sida i fråga om åtgärder mot de miljöfarliga batterierna bör vara att utsläppen av kvicksilver, kadmium och liknande miljöfarliga ämnen i batterier på sikt skall upphöra. Detta bör ske genom att de miljöfarliga batterierna snarast möjligt ersätts med batterier utan miljöfarliga ämnen, hanteras i slutna återtagningssystem eller på annat sätt blir föremål för långtgående återvinning.

Enligt vad som anfördes i propositionen borde det ankomma på de företag som tillverkar och importerar batterier att svara för att hanteringen blir sådan att utsläppen av kvicksilver och kadmium från batterier upphör och att välja de medel och metoder, som är mest ändamålsenliga för att uppnå de mål som bör gälla. Ansvaret borde inbegripa alla led från tillverkning och import till slutbehandling. Mot denna bakgrund var föredraganden inte beredd att förorda att samhället tog ansvaret för organisation och finansiering av en batteriinsamling. Berörda branscher borde i stället i första hand ges möjligheter att själva välja de lämpligaste lösningarna för att så långt möjligt minska utsläppen till miljön från hanteringen av miljöfarliga batterier. Mot bakgrund av de för år 1984 beräknade utsläppen om ca 6 ton kvicksilver angavs som en målsättning för en första etapp en utsläppsminskning som senast år 1987 uppgick till minst 75%, dvs. utsläpp om högst ungefär 1,5 ton kvicksilver om året. I fråga om kadmium borde målsättningen vara en motsvarande utsläppsreduktion som för kvicksilver.

Enligt föredraganden borde närmare redovisningar av hur de angivna målen skulle uppfyllas snarast lämnas till naturvårdsverket. Det borde därefter ankomma på verket att överväga vilka närmare åtgärder från samhällets sida som kunde behövas för att säkerställa den eftersträlvade utsläppsminskningen. Om målen inte kunde uppnås med de redovisade åtgärderna skulle frågan om ytterligare regleringar tas upp till ny behandling.

Föredraganden fann det naturligt att kommunerna, som har det samlade renhållningsansvaret, skulle utveckla och göra lättillgängliga sina system

för återtagning av miljöfarligt avfall från hushållen. Hur sådana system skulle anpassas till insamling och återvinning av batterier borde det ankomma på kommunerna och batteribranschen att träffa överenskommelse om.

Riksdagen anslöt sig till övervägandena i propositionen (JoU 1984/85:30, rskr. 340).

Som jag inledningsvis berört har såväl naturvårdsverket som Svenska kommunförbundet och batteribranschens företrädare redovisat att den angivna målsättningen inte kommer att uppnås utan särskilda åtgärder från samhällets sida.

Av lämnade redovisningar framgår att de stora källorna till spridning av kvicksilver är kvicksilveroxidbatterier och alkaliska batterier. Försäljningen av alkaliska batterier ökade med drygt 20% under år 1985 medan försäljningen av kvicksilveroxidbatterier minskade något. Den totala mängden kvicksilver i de batterier som såldes under år 1985 ökade med ca 200 kilo jämfört med året innan.

Naturvårdsverket bedömer att man för närvarande måste räkna med att en mycket liten del av de alkaliska batterierna samlas in. Det betyder att mängden kvicksilver i de batterier som hamnar i avfallet knappast torde ha minskat i förhållande till 1984 års nivå på 6 ton utan t. o. m. kan ha ökat något. Försäljningen av alkaliska batterier väntas fortsätta att öka starkt under de närmaste åren medan försäljningen av kvicksilveroxidbatterier väntas minska. Kviksilverhalten i alkaliska batterier kan under det närmaste året förväntas minska från 0,8% till 0,5%. Ytterligare sänkning av kvicksilverhalten mot 0,15% har aviserats till år 1990. Det är inte osannolikt att de alkaliska batterierna i början av nittiotalet har tagit hälften av brunstensbatteriernas marknad. Det betyder att man på en stor del av marknaden byter till ett batteri med mer än tio gånger så hög kvicksilverhalt.

Naturvårdsverket anser att det behövs både åtgärder som effektiviserar hittillsvarande batteriinsamling och åtgärder som påverkar marknadsutvecklingen om de uppställda målen skall kunna nås. Verket föreslår därvid följande åtgärder.

Direkta överenskommelser behövs med stora förbrukare och distributörer av kvicksilveroxidbatterier om byte av batterityp, t. ex. till zink-luftbatterier. Enligt naturvårdsverket kan detta åstadkommas genom frivilliga överenskommelser med olika organisationer. En avgift bör läggas på de batterier vars användning staten i första hand vill begränsa för att påverka marknadsutvecklingen och finansiera kostnader för information, insamling m. m. Vidare behövs en märkning av batterierna för att konsumenterna skall kunna skilja mellan olika batterier och veta vilka som skall återlämnas. Slutligen krävs enligt naturvårdsverket en central informationskampanj.

Vad gäller laddningsbara fast monterade nickel-kadmiumbatterier anför naturvårdsverket att frågan om eventuella bestämmelser bör utredas vidare och att en sådan utredning pågår inom verket.

Vid överläggningar som jag har haft med företrädare för kommunerna och för batteriföretagen har verkets uppgifter i allt väsentligt bekräftats.

För egen del vill jag erinra om att riksdagen vid flera tillfällen understrukt vikten av att tungmetallföroreningar från batterier inte kommer ut i miljön. Ansvaret har främst lagts på batteribranschen att genom egna åtgärder åstadkomma önskade resultat. Berörda företag har därmed givits möjlighet att själva välja de smidigaste och effektivaste möjligheterna att lösa ett viktigt miljöproblem. Det är enligt min mening beklagligt att branschen inte utnyttjat denna möjlighet. Av naturvårdsverkets skrivelse och vid de överläggningar som jag har haft med branschen har dock framkommit att det inte längre är realistiskt att räkna med att företagen själva kommer att vidta så långtgående åtgärder som behövs för att eliminera den miljöfara som utsläppen i miljön av tungmetaller från batterier utgör. Mot bakgrund av det i kemikaliepropositionen angivna målet är det därför enligt min mening nödvändigt att regeringen nu lägger fram ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier.

För att det skall vara möjligt att nå de uppsatta målen för utsläppsbe-
gränsningar är i första hand följande åtgärder nu nödvändiga.

- En övergång måste ske till mindre miljöfarliga batterier.
- Miljöfarliga batterier måste samlas in särskilt och hållas avskilda från annat avfall.
- Ett system för insamling och slutligt omhändertagande av de miljöfarliga batterierna behöver byggas upp.
- En riksomfattande informationskampanj måste genomföras.
- För att underlätta insamling och omhändertagande behöver miljöfarliga batterier märkas.
- Ett riksdagsbemyndigande behövs så att det blir möjligt att införa ett system för att täcka de kostnader som uppstår med anledning av åtgärdsprogrammet.

Jag skall härefter närmare redogöra för de åtgärder som ingår i programmet. Jag vill därvid betona vikten av att effekterna av åtgärderna noga följs upp.

2.2 Ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier

2.2.1 Den svenska batterimarknaden

Batterier förekommer i det moderna samhället som strömkälla i en mängd olika apparater och i olika former. De åtgärder som jag kommer att redovisa i detta sammanhang avser endast s.k. torrbatterier och berör inte blyackumulatörer, dvs. bilbatterier. Med batterier avses här slutna torrbatterier inkl. laddningsbara slutna nickel-kadmiumbatterier. Däremot behandlas inte fast inmonterade nickel-kadmiumbatterier i detta sammanhang. Naturvårdsverket kommer att i särskild ordning föreslå de åtgärder som behöver vidtas när det gäller sådana batterier. Torrbatterier tillverkas inte i Sverige utan samtliga i landet förekommande batterier är importerade. De största leverantörsföretagen är organiserade i Batteriföreningen som är ansluten till Sveriges grossistförbund.

Försäljningen av olika typer av torrbatterier på den svenska marknaden kan enligt skrivelsen från naturvårdsverket till regeringen sammanfattas i följande uppställning.

| Batterityp | Försäljning (kg) | Andel Kvicksilver (%) | Total mängd Kvicksilver (kg) |
|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| Kvicksilveroxid | 9700 | 35 | 3400 |
| Silveroxid | 2500 | 1 | 25 |
| Zink/luft | 700 | 1 | 7 |
| Alkalisk | 640000 | 0,8 | 5100 |
| Brunsten | 4200000 | 0,01 | 420 |
| Litium | 600 | 0 | 0 |
| Samtliga (avrundade värden) | 4860000 | 0-35 | 8950 |

Uppgifterna avser tiden december 1984 t. o. m. november 1985.

Enligt naturvårdsverkets vägledande förteckning över miljöfarligt avfall (SNV Allmänna råd 1985:7) är det endast förbrukade brunstensbatterier och förbrukade litiumbatterier som inte räknas som miljöfarligt avfall. Brunstensbatterier och litiumbatterier bör inte heller räknas som miljöfarliga batterier.

Litiumbatterier förekommer som s. k. knappcellsbatterier och är i allmänhet inte möjliga att skilja från andra knappcellsbatterier. Silveroxidbatterier och zink-luftbatterier som innehåller ca 1 % kvicksilver förekommer också som knappcellsbatterier. Med hänsyn till den ringa vikten hos knappcellsbatterierna blir kvicksilvermängden i absoluta tal också i silveroxidbatterier och zink-luftbatterier förhållandevis obetydlig. De kan användas som alternativ till kvicksilveroxidbatterier som innehåller ca 35 % kvicksilver och som jämte de alkaliska batterierna i allt väsentligt bidrar till tungmetallutsläppen till miljön från batterier. En övergång till litiumbatterier, silveroxidbatterier och zink-luftbatterier är alltså att eftersträva.

Som framgår av uppställningen kommer de största kvicksilverutsläppen från batterier från de alkaliska batterierna. Dessa kan för de flesta användningsområden ersättas av brunstensbatterier.

Dessutom förekommer som alternativ främst till brunstensbatterier eller alkaliska batterier också laddningsbara batterier som innehåller nickel-kadmium. Sådana batterier säljs i ökande omfattning fast inmonterade i vissa elektriska apparater. I kemikaliepropositionen uppskattades den årliga mängden kadmiumutsläpp från batterier till 16-20 ton. Också nickel-kadmiumbatterierna är att betrakta som miljöfarliga batterier.

2.2.2 Övergång till mindre miljöfarliga batterier

Som jag tidigare har nämnt är det kvicksilveroxidbatterierna och de alkaliska batterierna som ger upphov till de största kvicksilverutsläppen från batterier. Dessa batterier har sammantagna ett mycket brett användningsområde. För närvarande är det också en klar tendens att de alkaliska batterierna ökar sin marknadsandel. Det finns dock som jag nämnt i avsnitt 2.2.1 mindre farliga alternativ till de miljöfarliga batterierna. Det är därför ett viktigt inslag i ett åtgärdsprogram att få till stånd en övergång till mindre miljöfarliga batterier. Detta kan ske på flera olika vägar.

Ett självklart inslag i sådana strävanden är information till hushållen om batteriers miljöfarlighet och om alternativa batterityper. Därigenom bör

man på sikt kunna uppnå t.ex. att brunstensbatterier där så är möjligt används i stället för alkaliska batterier och att litiumbatterier ersätter kvicksilveroxidbatterier. Viktigt är också att förmå storförbrukare att övergå till mer miljövänliga batterier. I denna fråga överlägger naturvårdsverket med bl.a. landstingen, försvaret och televerket. Det är angeläget att överenskommelser om byte av batterityper snarast kan träffas. Jag vill framhålla betydelsen av att den offentliga sektorn föregår med gott exempel i detta hänseende.

Dessutom är det enligt min mening synnerligen angeläget att företagen medverkar till en övergång till mindre miljöfarliga batterier. Detta kan ske genom att de tekniska förutsättningarna förbättras för användning av mindre miljöfarliga batterier i olika apparater. Det bör ankomma på naturvårdsverket att övervaka utvecklingen.

Vidare bör tungmetallhalterna i batterierna kunna sänkas. De europeiska torrbatterifabrikanterna har genom sin sammanslutning Europile kommit överens om att år 1986 minska kvicksilverhalten i alkaliska batterier till 0,5%, år 1988 till 0,3% och år 1990 till 0,15%. De svenska företagen har åtagit sig att genomföra detta program. Jag anser att det dessutom finns anledning att direkt i bestämmelserna på området fastställa företagets ansvar. Jag avser därför att föreslå regeringen att föreskriva att det åligger främst tillverkare och importörer av miljöfarliga batterier att vidta de åtgärder som behövs för en övergång till mindre miljöfarliga batterier samt att iakttä de försiktighetsmått som är nödvändiga för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön till följd av hanteringen av miljöfarliga batterier.

2.2.3 Insamling och slutligt omhändertagande av miljöfarliga batterier

En övergång till mindre miljöfarliga batterier är nödvändig från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Dessutom behövs andra omedelbara åtgärder för att den av statsmakterna angivna utsläppsminskningen skall kunna uppnås. De miljöfarliga batterierna bör därför hållas avskilda från annat avfall och samlas in i särskild ordning. Insamlingen bör avse alla miljöfarliga batterier. För konsumenten kan det många gånger vara svårt att skilja miljöfarliga batterier från andra batterier. Det gäller särskilt s.k. knappceller. Alla sådana bör därför tills vidare omfattas av insamlingen. Brunstensbatterier behöver inte av miljöskäl samlas in särskilt. De konsumenter som kan skilja brunstensbatterierna från alkaliska batterier eller andra miljöfarliga batterier kan därför lämna dem med de vanliga soporna. I avvaktan på att ett märkningssystem införs för miljöfarliga batterier bör den konsument som är osäker dock ha möjlighet att lämna alla batterier, dvs. också brunstensbatterier, till den särskilda insamlingen.

En frivillig insamling av förbrukade batterier förekommer redan i ett hundratal kommuner. Jag anser att det är naturligt att ansvaret för batteriinsamlingen blir en kommunal angelägenhet även när batteriinsamlingen nu skall bli en landsomfattande verksamhet. Vid överläggningar med Kommunförbundet har också framkommit att kommunerna är beredda att ta på sig ansvaret för insamlingsverksamheten.

Insamlingssystemet bör dock vara i viss mån flexibelt. De företag som säljer batterier till konsumenterna återtar redan nu i betydande omfattning uttjänta batterier. Återtagningsgraden varierar i viss mån beroende på batterityp. Av de miljöfarliga batterierna torde det för närvarande främst vara knappcellsbatterierna som tas emot av företagen. Enligt min mening bör ett företag som säljer ett miljöfarligt batteri vara skyldigt att också återta batteriet när det är förbrukat. Jag avser därför att föreslå en skyldighet för den som säljer miljöfarliga batterier att återta förbrukade sådana. Möjligheten till en sådan reglering framhölls såväl i kemikaliepropositionen som i jordbruksutskottets betänkande med anledning av propositionen (JoU 1984/85: 30s. 38). Det bör ankomma på naturvårdsverket att med handeln närmare diskutera formerna för denna verksamhet.

De företag som samlar in miljöfarliga batterier bör i sin tur vara skyldiga att lämna dessa till kommunen på sätt som kommunen bestämmer.

Med insamling avser jag i detta sammanhang alla de åtgärder som behövs från det att ett batteri har blivit förbrukat av konsumenten och denne vill bli kvitt batteriet till dess att batteriet lämnats för slutligt omhändertagande hos ett behandlingsföretag.

För att förbrukade batterier inte skall ge upphov till miljöföreningar får de inte sammanblandas med annat avfall utan bör samlas in särskilt. Konsumenterna bör därför inte lägga utnyttjade miljöfarliga batterier tillsammans med hushållsavfallet. Jag avser därför att föreslå regeringen att det skall införas en skyldighet för hushållen att avskilja miljöfarliga batterier från hushållsavfallet. En motsvarande separationsskyldighet finns redan i vissa kommuner såvitt avser visst pappersavfall. En sådan bestämmelse kan meddelas med stöd av 8§ renhållningslagen (1979:596). I sammanhanget vill jag dock framhålla att det mest verksamma medlet för att uppnå en god genomslagskraft i konsumentledet givetvis är en information som på ett enkelt sätt ger konsumenterna de upplysningar som de behöver. Jag återkommer till hur en sådan informationskampanj bör läggas upp.

Det föreslagna åtgärdsprogrammet mot miljöfarliga batterier aktualiserar vissa frågor om renhållningslagens tillämpning.

Enligt 9§ renhållningslagen skall för varje kommun finnas en renhållningsordning som upptar de föreskrifter som skall gälla för bortforsling av hushållsavfall inom kommunen. I renhållningsordningen skall anges från vilka områden, fastigheter och uppsamlingsställen som bortforsling skall ske, vilka slag av hushållsavfall som skall forslas bort, hur ofta bortforsling skall ske och hur verksamheten i övrigt skall vara anordnad. Givetvis är det viktigt att de insamlingssystem som anordnas blir lättillgängliga för hushållen.

Enligt 1§ renhållningslagen avses med hushållsavfall avfall och orenlighet som härrör från hushåll och därmed jämförligt avfall. Uttjänta batterier bör enligt denna definition betraktas som hushållsavfall oavsett om de av hushållen lämnas direkt till kommunen eller om insamlingen sker via återförsäljare. Vid behov kan i en kommunal renhållningsordning meddelas närmare föreskrifter om batteriinsamlingen. Därför behöver inte heller åtgärdsprogrammet mot miljöfarliga batterier föranleda någon ändring i renhållningslagens regler om renhållningsordning.

Som jag redan framhållit kan det för konsumenten många gånger vara svårt att bland batterier som har samma form skilja ut de miljöfarliga batterierna. Konsumenten måste därför kunna få lämna alla batterier till den särskilda insamlingen, även brunstensbatterier. Dessa batterier kan dock komma att innebära problem för insamlingsorganisationen, bl. a. med hänsyn till den stora försäljningsvolymen och till risken för läckage. Det är därför nödvändigt att kommunerna ordnar en sortering så tidigt som möjligt för att undvika transporter av brunstensbatterier till återvinningsanläggningarna. Jag vill också framhålla att de svårigheter som nu finns att skilja mellan skilda slag av batterier inte bör hindra att försök görs också med insamlingsystem där redan konsumenten gör viss sortering av olika batterityper.

Det sista ledet i insamlingskedjan är transporten från kommunerna till slutligt omhändertagande. Denna transport bör enligt min mening samordnas av kommunerna och utföras av kommunerna eller av företag som kommunerna anlitar.

När det gäller det slutliga omhändertagandet av miljöfarliga batterier bör SAKAB ges huvudansvaret. För planeringen av denna verksamhet bör utgångspunkten enligt min mening vara att det kvicksilver eller kadmium som finns i batterierna återvinns. För närvarande finns vid SAKAB i Norrtorp en mindre testanläggning för återvinning av kvicksilver ur bl. a. batterier, som har en kapacitet att behandla ca 20 ton batterier per år. Denna bör utnyttjas för de batterier som har de högsta kvicksilverhalterna. När det gäller alkaliska batterier måste lagring under från miljösynpunkt säkra former tills vidare tillgripas i avvaktan på att behandlingstekniken utvecklas och återvinningsresurser byggs upp. När det gäller uppladdningsbara batterier av typ nickel-kadmium finns enligt vad jag erfarit återvinningskapacitet inom näringslivet.

Jag återkommer till finansieringen av det slutliga omhändertagandet.

2.2.4 Information

För ett tillfredsställande resultat såväl när det gäller övergång till mindre miljöfarliga batterier som i fråga om insamlingen av batterier behövs information till allmänheten och till kommunerna. Information krävs främst i samband med att batterikampanjen sätts i gång men planeringen bör även inrymma kontinuerliga informationsinsatser.

Genom information är det viktigt att klargöra varför batterier måste samlas in och hur insamlingen i praktiken är organiserad. Detta innefattar naturligtvis en redogörelse för de olika batteritypernas miljöfarlighet. Därvid måste konsumenterna bl. a. ges sådana upplysningar att de i största möjliga utsträckning kan skilja miljöfarliga batterier från andra batterier. Möjligheterna till användning av mindre miljöfarliga batterier måste också framhållas i informationskampanjen. I startskedet bör informationen enligt min mening koncentreras på sådana punkter som är viktiga för ett tillfredsställande insamlingsresultat. Renhållningsverksföreningen har tillsammans med Kommunförbundet och naturvårdsverket genom en särskild arbets-

grupp planerat informationskampanjens uppläggning. Informationskampanjen bör enligt arbetsgruppen omhänderas av kommunerna och rikta sig till försäljningsställen, arbetsplatser, skolor och hushåll. För informationsarbetet bör foldrar, dekaler, affischer m. m. framställas. Vidare krävs vissa centrala informationsinsatser.

Jag återkommer till finansieringen av informationskampanjen.

2.2.5 Märkning

Som jag tidigare påpekat är det ofta svårt att skilja mellan olika sorters batterier. För att främja övergång till mindre miljöfarliga batterityper och för att undvika sammanblandning i avfallet och vid transporter till behandlingsanläggningar är det dock viktigt att batterierna kan skiljas från varandra. Detta kräver förutom informationsinsatser också att de miljöfarliga batterierna är märkta på ett sätt som gör det relativt enkelt att känna igen dem. Ett problem i sammanhanget är att nationella märkningsbestämmelser lätt kan bli tekniska handelshinder. Märkningen bör alltså vara internationellt accepterad. Ett arbete som syftar till gemensamma märkningsregler har påbörjats bl. a. mellan de nordiska länderna. Det är angeläget att detta arbete kan breddas och intensifieras. Jag avser därför att i det internationella samarbetet, särskilt på det nordiska planet, aktivt verka för att en enhetlig märkning så snart som möjligt kan införas. Det står dock klart att internationellt antagna märkningsbestämmelser inte kan träda i kraft till årsskiftet då enligt min mening de åtgärder jag här i övrigt redovisat bör genomföras. Redan nu är dock de alkaliska batterier som förekommer på den svenska marknaden försedda med påskriften "Alkaline". Med utgångspunkt i detta finns det alltså förutsättningar att i praktiken åstadkomma en provisorisk märkning av de alkaliska batterierna i anslutning till den utformning som dessa batterier redan har. Jag anser att bestämmelser härom kan övervägas. Motsvarande gäller beträffande nickel-kadmiumbatterier och vissa kvicksilveroxidbatterier.

2.3 Kostnaderna för åtgärdsprogrammets genomförande

Mitt förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar miljöfarliga batterier skall betala samhällets kostnader för hanteringen av avfallet av de miljöfarliga batterierna samt andra kostnader som är nödvändiga för att undvika skador på hälsan eller i miljön.

Skälen för mitt förslag: I samband med riksdagsbeslutet år 1985 om samhällets kemikaliekontroll betonades att ansvaret för att de uppsatta målen på detta område nås i första hand måste ligga hos de företag som yrkesmässigt producerar, importerar, eljest levererar eller använder kemiska produkter. Av detta följer att de företag som själva inte ombesörjer

att miljöfarliga ämnen avlägsnas från produkterna eller på annat sätt vidtar åtgärder för att minska miljöfarliga utsläpp måste vara beredda att betala samhällets kostnader för sådana åtgärder. Av mitt tidigare anförande framgår att batterikampanjen medför kostnader i första hand för insamling, information och slutligt omhändertagande.

En frivillig insamling av miljöfarliga batterier pågår redan för närvarande i ett hundratal kommuner. Kommunerna har dessutom ett övergripande ansvar för renhållningen i kommunerna. Batteriinsamlingen bör kunna ses som en del av detta ansvar. Vid de överläggningar jag har haft med berörda parter, däribland Kommunförbundet, har det rått enighet om att samlingsverksamheten bör finansieras av kommunerna. Även jag anser det lämpligt att kommunens insatser för batteriinsamlingen liksom annan kommunal renhållning finansieras via kommunala renhållningstaxor.

Jag övergår till kostnaderna för informationskampanjen och omhändertagandet av förbrukade batterier.

Riksdagsbeslutet år 1985 om samhällets kemikaliekontroll innebär enligt min mening såvitt gäller batterier att ett direkt kostnadsansvar har lagts på batteribranschen. Vid överläggningar som jag har haft med batterileverantörerna har dessa också förklarat sig införstådda med att stå för kostnaderna för information och för slutligt omhändertagande av de miljöfarliga batterierna.

Enligt 18 § lagen (1985:426) om kemiska produkter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om avgift för myndighets verksamhet enligt lagen. Bestämmelsen innebär bl. a. att de företag som genom sin verksamhet föranleder en produktkontroll på kemikalieområdet, också får betala de kostnader som samhällskontrollen medför. Regeln är i överensstämmelse med principen om att producenten bör ta ansvar för att avfall som omedelbart eller på sikt uppkommer av en produktion kan tas om hand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt. Bestämmelsen gör det dock inte möjligt att ta ut kostnader för annat än ren myndighetsutövning.

Bestämmelser om finansieringen av kommunernas avfallshantering finns i renhållningslagen (1979:596). Dessa bestämmelser medger dock endast att avgift tas ut av den som lämnar ett avfall till kommunen för omhändertagande.

De regler som jag nu nämnt passar alltså inte för de åtgärder som är aktuella för att förhindra skador på hälsa och i miljön genom miljöfarliga batterier. Det behövs därför ett ytterligare bemyndigande för att kunna tillämpa principen om producentens ansvar. Regeringen bör hos riksdagen begära ett sådant bemyndigande.

De föreskrifter som behövs för kostnadsdebiteringen bör beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Jag vill här för riksdagens information kortfattat ange något om hur denna debitering bör utformas.

Utgångspunkten bör härvid vara att kostnaderna skall belasta de miljöfarliga produkter som föranleder ingripanden från samhällets sida. Av praktiska skäl bör som jag tidigare nämnt förutom alkaliska batterier och nickel-kadmiumbatterier också samtliga slag av knappcells-batterier omfat-

tas av insamlingen. Konsumenterna måste också, som tidigare berörts, tillåtas lämna brunstensbatterier. Detta innebär att också vissa mindre miljöfarliga batterier kommer att samlas in. Kostnaderna för kampanjen bör dock belasta de miljöfarliga batterierna, dvs. i första hand alkaliska batterier och kvicksilveroxidbatterier.

När det gäller övriga knappcellsbatterier är det däremot inte självklart att alla sådana batterier skall delta såvitt gäller destruktions- och informationskostnader. Vissa batterier, som innehåller kvicksilver, gör det i så ringa mån att det framstår som önskvärt att konsumenterna övergår till sådana batterier i stället för att använda kvicksilveroxidbatterier. Jag tänker här på silveroxidbatterier och zink-luftbatterier. Dessa batterityper innehåller endast 1% kvicksilver, att jämföra med de ca 35% som finns i kvicksilveroxidbatterier. För ett flertal av landets hörapparatanvändare är dessutom zink-luftbatterier ett realistiskt alternativ till kvicksilveroxidbatterier. Givetvis bör inte de som går över till användning av miljövänligare batterier drabbas av ökade kostnader. Av de skäl som jag nu redovisat bör inte silveroxidbatterierna och batterier av typen zink-luft belastas av avgifter för omhändertagande och information. Detsamma gäller litiumbatterier, vilka inte innehåller något kvicksilver alls.

Däremot bör, utöver alkaliska batterier och kvicksilveroxidbatterier, också nickel-kadmiumbatterierna, som innehåller 10–15% kadmium, omfattas av avgiftssystemet. Därmed upprätthålls principen att det är de batterier som är miljöfarliga som också får bära kostnaderna för de åtgärder samhället behöver vidta för att lösa de miljöproblem dessa produkter medför.

De avgifter som skall fördelas mellan berörda företag bör baseras på försäljningen av miljöfarliga batterier. Jag avser att efter ytterligare överläggningar med företrädare för batteribranschen ta ställning till den närmare utformningen av avgiftssystemet. Jag räknar därvid med att debiteringen av avgifterna skall grundas på uppgifter som batteriföretagen lämnar till naturvårdsverket. Sådana uppgifter behövs också för att myndigheterna skall få en allmän överblick över förekomsten av miljöfarliga batterier. Erforderliga bestämmelser om uppgiftsskyldighet kan därför meddelas med stöd av lagen om kemiska produkter. Naturvårdsverket bör anförtros uppgiften att administrera avgiftssystemet och att därvid bl. a. pröva kostnadsberäkningarna för informationen och det slutliga omhändertagandet. Som jag tidigare framhållit kommer viss lagring tills vidare att behöva tillgripas i avvaktan på att behandlingsresurser kommer till stånd. Jag vill dock framhålla nödvändigheten av att ytterligare behandlingsresurser snarast utvecklas och byggs upp. Med hänsyn till vad jag nu anfört bör avgiftssystemet konstrueras så att det dels kan inbegripa framtida behandlingskostnader, dels fortlöpande kan justeras allteftersom man får erfarenheter av kostnadsutvecklingen.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen

dels föreslår riksdagen att bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar miljöfarliga batterier skall betala samhällets kostnader för hanteringen av avfallet av batterierna samt för andra åtgärder som är nödvändiga för att förebygga sådana skador på hälsan eller i miljön som kan uppkomma genom miljöfarliga batterier,

dels bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört om en övergång till mindre miljöfarliga batterier, insamling, omhändertagande och märkning av miljöfarliga batterier, behovet av en informationskampanj och utformningen av kostnadsdebiteringen.

Ärendet bör behandlas under innevarande höst.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

