Jordbruksutskottets betänkande 1986/87: 8

om åtgärder mot miljöfarliga batterier (prop. 1986/87: 55)

JoU
1986/87: 8

Sammanfattning

I betänkandet behandlas ett regeringsförslag som omfattar ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier. Utskottet har i huvudsak inga invändningar mot de åtgärder som redovisas i propositionen. Med anledning av fyra motioner (m, fp, c, vpk) föreslår utskottet emellertid att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag till ett pantsystem för miljöfarliga batterier.

Utskottet konstaterar att det av regeringen begärda bemyndigandet att ta ut vissa kostnader för hanteringen av avfallet från batterier m. m. får anses falla inom ramen för det avgiftsbemyndigande som avses i 8 kap. 9 § andra stycket regeringsformen. Med hänvisning härtill avstyrks en motion (m) vari yrkas avslag på propositionen i motsvarande del med motiveringen att det begärda bemyndigandet gäller beskattning.

Övriga motioner avstyrks eller föreslås lämnade utan vidare åtgärd.

Till betänkandet har fogats en reservation (s) och två särskilda yttranden (fp, c).

Propositionen

I proposition 1986/87: 55 har regeringen (jordbruksdepartementet)

dels föreslagit 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 berett riksdagen tillfälle att ta del av vad i propositionen anförts om en övergång till mindre miljöfarliga batterier, insamling, omhändertagande och märkning av miljöfarliga batterier, behovet av en informationskampanj och utformningen av kostnadsdebiteringen.

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 bat-

1 *Riksdagen 1986/87. 16 saml. Nr 8*

terier skall betala samhällets kostnader för avfallshanteringen och för andra åtgärder som är nödvändiga för att förebygga skador på hälsan eller i miljön.

Motioner

Motion 1986/87: Jo101 av Allan Ekström (m) vari yrkas att riksdagen beslutar avslå propositionen i förevarande del.

Motion 1986/87: Jo102 av Lars Ernestam m. fl. (fp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär förslag till införande av ett pantsystem för miljöfarliga batterier,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om

a) övergång till mindre miljöfarliga batterier,

b) intensifierade åtgärder för slutligt omhändertagande och återvinning av batterier som innehåller kvicksilver och kadmium,

c) upprättande av en tidsplan för genomförande av fullständig märkning av miljöfarliga batterier.

Motion 1986/87:Jo103 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om miljöpolitikens inriktning,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett förbud mot miljöfarliga batterier som skall träda i kraft den 1 januari 1988 för att minska problemen med tungmetaller i miljön,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av ett pantsystem för batterier.

Motion 1986/87: Jo104 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) vari yrkas att riksdagen beslutar begära att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om ett pantsystem för batterier.

Motion 1986/87: Jo105 av Karl Erik Olsson m. fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att ett pantsystem skall införas på tungmetallhaltiga batterier,

2. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om miljöavgift i enlighet med motionen.

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 föredragande statsrådet nu ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier. Programmet kräver inte i alla delar riksdagens ställningstagande. De flesta åtgärderna kan genomföras med stöd av lagen (1985: 426) om kemiska produkter och renhållningslagen (1979: 596). Föredragande statsrådet 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.

Allmänna utgångspunkter

Föredraganden anför under rubriken Allmänna utgångspunkter bl. a. att spridning av kvicksilver, kadmium och andra tungmetaller i miljön länge har 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 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, 1984/85: 6 och 1986/87: 2.) Bl. a. 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 närmare åtgärder från samhällets sida som kunde behövas för att säkerställa den eftersträvade utsläppsminskningen. Om målet 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 inledningsvis berörts 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 kvicksilverbatterier och alkaliska batterier. Försäljningen av alkaliska batterier ökade med drygt 20 % under år 1985 medan försäljningen av kvicksilverbatterier minskade något. Den totala mängden kvicksilver i de batterier som såldes under år 1985 ökade med ca 200 kg 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 kvicksilverbatterier väntas minska. Kvicksilverhalten i alkaliska batterier kan under det närmaste året förväntas minska från 0,8 % till 0,5 %. Ytterligare sänkning av kvicksilverhalten till 0,15 % har redovisats till år 1990. Det är inte osannolikt att de alkaliska batterierna i början av 1990-talet 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 zinkluftbatterier. 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-kadmium-batterier anför naturvårdsverket att frågan om eventuella bestämmelser bör utredas vidare och att en sådan utredning pågår inom verket.

Vid överläggningar som föredragande statsrådet har haft med företrädare för kommunerna och för batteribranschen har verkets uppgifter i allt väsentligt bekräftats.

För egen del vill föredraganden erinra om att riksdagen vid flera tillfällen understrukit 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 föredraganden beklagligt att branschen inte utnyttjat denna möjlighet. Av naturvårdsverkets skrivelse och vid de överläggningar som förts 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 föredragandens mening nödvändigt att regeringen nu lägger fram ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier.

Uppvaktning

I samband med behandlingen av detta ärende har utskottet uppvaktats av representanter för batteribranschen och för Sveriges grossistförbund.

Åtgärdsprogrammet

Ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier måste enligt föredraganden i första hand innefatta följande.

- 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.

Övergång till mindre miljöfarliga batterier

I propositionen anförs bl. a. (s. 6 f) att ett viktigt inslag i åtgärdsprogrammet är 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 enligt föredraganden angeläget att överenskommelser om byte av batterier snarast kan träffas. Hon vill framhålla betydelsen av att den offentliga sektorn föregår med gott exempel i detta hänseende.

Dessutom är det enligt föredraganden synnerligen angeläget att företagen medverkar till en övergång till mindre farliga 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. Föredraganden anser att det dessutom finns anledning att direkt i bestämmelserna på området fastställa företagens ansvar. Hon 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 iaktta de försiktighetsmått som är nödvändiga för att hindra eller motverka skador på människor eller i miljön till följd av miljöfarliga batterier.

I motion Jo102 av Lars Ernestam m.fl. (fp) anförs att de åtgärder som föreslås i propositionen bör – även om de är otillräckliga – godtas av riksdagen. Ytterligare insatser är dock enligt motionärerna nödvändiga för att motverka de allvarliga miljörisker som är förknippade med utsläppen av kvicksilver och kadmium. I fråga om övergång till mindre miljöfarliga batterier anför motionärerna att regeringen bör noga följa utvecklingen när det gäller branschens åtagande att minska kvicksilverhalten i alkaliska batterier. *Om dessa åtaganden inte uppfylls bör regeringen till riksdagen* återkomma med förslag till åtgärder (yrkande 2 a).

I vpk:s partimotion Jo103 föreslås ett tillkännagivande om miljöpolitikens inriktning och ett förbud mot miljöfarliga batterier fr.o.m. den 1 januari 1988 (yrkandena 1 och 2). I sin motivering till det första yrkandet hänvisar motionärerna till vissa uttalanden av statsrådet Dahl om miljöpolitiken. Enligt motionen måste man i miljöpolitiken våga ta strid med tillverkare och importörer av miljöfarliga produkter. Dessa principer har dock inte fått genomslag i den nu framlagda propositionen. Motionärerna anför i sammanhanget vidare att man nu måste vända utvecklingen så att tungmetallspridningen från batterier drastiskt minskas. Då frivillighetens väg redan prövats och misslyckats bör man nu – efter en övergångsperiod av förslagsvis ett år – införa ett förbud mot de batterityper som orsakar den största skadan i miljön.

Utskottet delar föredragandens uppfattning att spridningen av tungmetaller genom batterier är ett allvarligt miljöproblem. Det är angeläget att få till stånd en övergång till mindre miljöfarliga batterier. Utskottet har ingen erinran mot den redovisning av planerade åtgärder m.m. som görs i propositionen i förevarande avsnitt. Som utskottet närmare anger i det följande bör dock vissa ytterligare insatser göras för att främja återinsamlingen av förbrukade batterier.

Utskottet har inte funnit anledning att i detta sammanhang göra något uttalande om miljöpolitikens inriktning i enlighet med motion Jo103. Yrkandet i samma motion om ett förbud mot miljöfarliga batterier är utskottet inte heller berett att biträda. Med hänvisning härtill avstyrks yrkandena 1 och 2 i motion Jo103.

Utskottet utgår från att regeringen noga följer utvecklingen i fråga om batteribranschens åtaganden att minska kvicksilverhalten i alkaliska batterier. Som framgår av propositionen ämnar föredraganden föreslå att det i bestämmelserna på området fastslås att tillverkare och importörer skall vidta de åtgärder som behövs för en övergång till mindre miljöfarliga batterier m.m. Något särskilt tillkännagivande från riksdagens sida i detta ämne anser utskottet inte nödvändigt. Med hänvisning härtill avstyrks motion Jo102 yrkande 2 a.

Insamling och slutligt omhändertagande av miljöfarliga batterier

De miljöfarliga batterierna bör enligt propositionen 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 andra 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. Föredraganden 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 föredraganden bör ett företag som säljer ett miljöfarligt batteri vara skyldigt att också återta batteriet när det är förbrukat. Hon 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: 30 s. 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 avses 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 miljöföroreningar får de inte sammanblandas med annat avfall utan bör samlas in särskilt. Konsumenterna bör därför inte lägga utnyttjade miljöfarliga batterier tillsammans med hushållsavfallet. Föredraganden avser därför att förslå 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 framhålls att det mest verksamma medlet är en information som på ett enkelt sätt ger konsumenterna de upplysningar som de behöver.

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.

För konsumenten kan det 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.

Föredraganden vill också framhålla att de svårigheter som nu finns att skilja mellan skilda slag av batterier inte bör hindra att försök görs också med insamlingssystem 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 propositionen 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 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 tillgripas i avvaktan på att behandlingstekniken utvecklas och återvinningsresurser byggs upp. När det gäller uppladdningsbara batterier av typ nickel-kadmium finns återvinningskapacitet inom näringslivet.

Frågor om slutligt omhändertagande av batterier berörs i motion Jo102 av Lars Ernestam m. fl., yrkande 2 b. Enligt motionen är propositionens förslag om lagring ingen tillfredsställande lösning. Vid sidan av SAKAB finns ett antal privata återvinningsföretag. Dessa bör tillsammans med SAKAB ges möjlighet att ta fram en miljömässigt tillfredsställande behandlingsteknik. Ansträngningarna att utveckla en fungerande återvinningsteknik bör sålunda intensifieras, anför motionärerna.

Utskottet har ingen erinran mot vad föredraganden anfört om insamling och slutligt omhändertagande av miljöfarliga batterier. Som framgår av propositionen har det förutsatts att behandlingstekniken utvecklas och att nödvändiga återvinningsresurser byggs upp. Föredraganden har f. ö. särskilt framhållit nödvändigheten av att ytterligare behandlingsresurser snarast utvecklas och byggs upp. Beträffande vissa batterier hänvisas till befintlig återvinningskapacitet inom näringslivet. Enligt utskottets mening är härmed syftet med motion Jo102 yrkande 2 b till stor del tillgodosett. Någon särskild åtgärd med anledning av motionsyrkandet i fråga synes inte påkallad.

Information och märkning

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. Informationen 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 propositionen koncentreras på sådana punkter som är viktiga för ett tillfredsställande insamlingsresultat. Renhållningsverksföreningen har tillsammans med Kommunförbundet och naturvårdsverket genom en särskild arbetsgrupp planerat informationskampanjens uppläggning.

Informationskampanjen bör enligt arbetsgruppen omhänderhas av kommunerna och rikta sig till försäljningsställen, arbetsplatser, skolor och hushåll. Vidare krävs vissa centrala informationsinsatser.

För att främja en övergång till mindre miljöfarliga batterityper och för att undvika sammanblandning i avfallet och vid transporter till behandlingsanläggningar är det enligt föredraganden 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. Föredraganden 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 de åtgärder som här i övrigt redovisats 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. Föredraganden anser att bestämmelser härom kan övervägas. Motsvarande gäller beträffande nickel-kadmiumbatterier och vissa kvicksilveroxidbatterier.

I motion Jo102 av Lars Ernestam m. fl. anförs att regeringen visar en undfallande attityd beträffande möjligheterna att åstadkomma ett märkningssystem. Motionärerna yrkar att en tidsplan för genomförande av märkning upprättas och att detta ges regeringen till känna (yrkande 2 c).

I vpk-motionen Jo103 framhålls att det krävs massiva informationsinsatser för att ett åtgärdsprogram skall få avsedd effekt. Lika viktigt är att informationen är klar och lättfattlig från konsumenternas synvinkel. I denna del framställs dock inget yrkande i motionen.

Vad föredraganden anfört under rubriken Information resp. Märkning kan utskottet t. v. ansluta sig till. Det bör dock framhållas att dessa frågor kräver fortsatta överväganden mot bakgrund av utskottets ställningstagande rörande ett pantsystem för miljöfarliga batterier, som redovisas närmare i det följande. Utskottet anser bl. a. med hänsyn härtill att yrkandet i motion Jo102 om en tidsplan för märkning inte bör föranleda någon särskild åtgärd från riksdagens sida.

Ett pantsystem för miljöfarliga batterier m. m.

Förslag om ett pantsystem för miljöfarliga batterier förs fram av fyra partier, nämligen i motionerna Jo102 av Lars Ernestam m. fl. (fp), Jo103 av Lars Werner m. fl. (vpk), Jo104 av Arne Andersson i Ljung m. fl. (m) och Jo105 av Karl Erik Olsson m. fl. (c).

Utskottet kan i huvudsak ansluta sig till motionärernas synpunkter i detta hänseende. Ytterligare incitament behövs således för att återinsamlingen av förbrukade batterier skall komma upp till den nivå som kan anses nödvändig från hälso- och miljösynpunkt. Ett pantsystem för vissa batterier skulle enligt utskottets mening ligga väl i linje med principerna om batteribranschens ansvar för de miljöfarliga produkterna. Ett fungerande insamlingssystem förutsätter – som framhålls bl. a. i motion Jo105 – att de miljöfarliga batterier som bör omfattas av pantsystemet definieras och märks på ett för konsumenterna tydligt sätt. Vidare krävs fungerande och miljömässigt säkra slutbehandlingsmöjligheter. Vad utskottet anfört står ej i motsatsställning till propositionens överväganden om ett åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier. Ett pantsystem för sådana produkter kan fastmer ses som en utbyggnad och komplettering av de insatser som föreslagits i propositionen. Det bör ankomma på regeringen att närmare överväga hur ett pantsystem bör utformas och vilka krav som bör ställas på märkning m. m. av batterierna. I avbidan på sådana överväganden bör självfallet det av regeringen föreslagna åtgärdsprogrammet igångsättas snarast möjligt. Utskottet föreslår att riksdagen hos regeringen hemställer om utredning och förslag rörande ett pantsystem för miljöfarliga batterier i

enlighet med vad utskottet anfört. Härigenom tillgodoses motionerna Jo102 yrkande 1, Jo103 yrkande 3, Jo104 och Jo105 yrkande 1.

Kostnader för åtgärdsprogrammets genomförande, m. m.

Riksdagsbeslutet år 1985 om samhällets kemikaliekontroll innebär såvitt gäller batterier att ett direkt kostnadsansvar har lagts på batteribranschen. Vid överläggningar som föredraganden 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 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 nu nämnts passar alltså inte för de åtgärder som är aktuella för att förhindra skador på hälsa och i miljön genom miljöfarliga batterier. Regeringen begär därför ett ytterligare bemyndigande för att kunna tillämpa principen om producentens ansvar.

De föreskrifter som behövs för kostnadsdebiteringen bör beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I propositionen anges för riksdagens information kortfattat 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 förutom alkaliska batterier och nickel-kadmiumbatterier också samtliga slag av knappcellsbatterier omfattas 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. Härmed avses silveroxidbatterier och zinkluftbatterier. Dessa batterityper innehål-

ler 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 nu redovisats bör inte kvicksilveroxidbatterierna 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 enligt föredraganden baseras på försäljningen av miljöfarliga batterier. Efter ytterligare överläggningar med företrädare för batteribranschen avser föredraganden ta ställning till den närmare utformningen av avgiftssystemet. 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 kostnadsberäkningen för informationen och det slutliga omhändertagandet. Viss lagring kommer tills vidare att behöva tillgripas i avvaktan på att behandlingsresurser kommer till stånd. Föredraganden vill dock framhålla nödvändigheten av att ytterligare behandlingsresurser snarast utvecklas och byggs upp. Avgiftssystemet bör konstrueras så att det dels kan inbegripa framtida behandlingskostnader, dels fortlöpande kan justeras allteftersom man får erfarenheter av kostnadsutvecklingen.

I anslutning till regeringens överväganden om avgiftsbeläggningen yrkas i motion Jo101 av Allan Ekström (m) avslag på propositionen i förevarande del med motiveringen att den pålaga som avses torde utgöra en form av skatt. Motionären hänvisar härvidlag bl. a. till proposition 1973: 90 (s. 219) och konstitutionsutskottets betänkande 1983/84: 24 (s. 44 f.).

Mot bakgrund av vad som anförs bl. a. i förarbetena till regeringsformen (RF) 8 kap. 3 och 9 §§ och i konstitutionsutskottets betänkande 1983/84: 24 har utskottet övervägt huruvida den nu aktuella pålagan kan betecknas som en avgift i statsrättsligt hänseende. Härvid har utskottet även beaktat tidigare riksdagsbeslut resp. uttalanden om ansvaret för att målsättningen i kemikaliekontrollen uppfylls och för att det avfall som uppkommer vid produktionen kan tas om hand på ett från miljö- och resurssynpunkt riktigt sätt (JoU 1975: 10, 1984/85: 30). Vidare har utskottet – utan anspråk på att ha fullständig överblick över detta område – konstaterat att det efter regeringsformens ikraftträdande tillkommit en rad olika avgiftstyper där riksdagens medverkan inskränkt sig till ett bemyndigande enligt RF 8 kap.

9 § andra stycket. Den nu i proposition 1986/87: 55 åsyftade pålagan innebär såvitt utskottet kan finna inte något avsteg från den praxis som synbarligen utvecklats i fråga om avgiftsmaktens tillämpning. Utskottet anser att regeringens begäran bör bifallas såvitt nu är i fråga och avstyrker således motion Jo101.

I anslutning till yrkandet i motion Jo105 om en miljöavgift på vissa batterier vill utskottet framhålla att kostnaderna för de åtgärder som regeringen nu föreslår i första hand avses belasta de miljöfarliga batterierna. Det kan antas att utskottets förslag i det föregående om ett pantsystem för miljöfarliga batterier kommer att ytterligare påskynda övergången till mindre miljöfarliga batterier. Utskottet anser sig för närvarande inte ha anledning att förorda ytterligare ekonomiska styrmedel av det slag som avses i motion Jo105. Motionen avstyrks i förevarande del (yrkande 2).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *miljöpolitikens inriktning*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo103 yrkande 1.

2. beträffande *ett förbud mot miljöfarliga batterier*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo103 yrkande 2.

3. beträffande *regeringens redovisning av övergång till mindre miljöfarliga batterier*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo102 yrkande 2 a.

4. beträffande *intensifierade åtgärder för omhändertagande och återvinning*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo102 yrkande 2 b.

5. beträffande *en tidsplan för märkning av batterier*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo102 yrkande 3 c.

6. beträffande *regeringens förslag om åtgärdsprogram mot miljöfarliga batterier*

att riksdagen lämnar utan erinran vad i propositionen anförts om en övergång till mindre miljöfarliga batterier, insamling, omhändertagande och märkning av miljöfarliga batterier och behovet av en informationskampanj.

7. beträffande ett *pantsystem för miljöfarliga batterier*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87: Jo102 yrkande 1, 1986/87: Jo103 yrkande 3, 1986/87: Jo104 och 1986/87: Jo105 yrkande 1 hos regeringen hemställer om utredning och förslag rörande ett pantsystem för miljöfarliga batterier,

8. beträffande *kostnaderna för åtgärdsprogrammets genomförande*

att riksdagen med bifall till regeringens förslag och med avslag på motion 1986/87: Jo101 bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att den som yrkesmässigt hanterar eller importerar miljöfarliga batterier skall betala avgifter för att täcka 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,

9. beträffande *miljöavgift på vissa batterier*

att riksdagen avslår motion 1986/87: Jo105 yrkande 2.

Stockholm den 27 november 1986

På jordbruksutskottets vägnar

Karl Erik Olsson

Närvarande: Karl Erik Olsson, (c), Håkan Strömberg (s), Grethe Lundblad (s), Arne Andersson i Ljung (m), Lars Ernestam (fp), Martin Segerstedt (s), Sven Eric Lorentzon (m), Jan Fransson (s), Kerstin Gellerman (fp), Åke Selberg (s), Lennart Brunander (c), Leif Marklund (s), Ivar Virgin (m), Björn Ericson (s) och Oswald Söderqvist (vpk).

Reservation

Ett pantsystem för miljöfarliga batterier (mom. 7)

Håkan Strömberg, Grethe Lundblad, Martin Segerstedt, Jan Fransson, Åke Selberg, Leif Marklund och Björn Ericson (alla s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar med "Utskottet kan" och på s. 12 slutar med "yrkande 1." bort ha följande lydelse:

Utskottet erinrar om att det av regeringen föreslagna åtgärdsprogrammet till stor del bygger på överläggningar som förts med representanter för Svenska kommunförbundet och batteribranschen. Kommunerna och batteribranschen har var för sig tagit på sig huvudansvaret för skilda moment i åtgärdsprogrammet. En viktig del i åtgärdsprogrammet är att kommunerna i första hand ansvarar för återinsamlingen av förbrukade batterier. Enligt vad utskottet erfarit har man på kommunalt håll redan vidtagit vissa åtgärder för att förbereda insamlingen. Ett pantsystem för vissa batterier skulle enligt utskottets mening väsentligt rubba förutsättningarna för den kommunala insamlingen och finansieringen av åtgärdsprogrammet. Det kan vidare befaras att ett pantsystem skulle förorsaka stora praktiska svårigheter, bl. a. med hänsyn till den oenhetliga bild som försäljningsledet uppvisar. Ett annat problem är att prispåslaget i ett pantsystem måste bli relativt högt i förhållande till produktpriset. Med hänsyn till det angelägna i att regeringens åtgärdsprogram kan igångsättas och fullföljas enligt planerna anser sig utskottet inte böra förorda ett pantsystem för miljöfarliga batterier i enlighet med motionerna Jo102–105. Samtidigt vill utskottet emellertid understryka vikten av att ambitionsnivån för det föreslagna åtgärdsprogrammet inte får sättas nämnvärt lägre än vad som enligt vissa beräkningar skulle kunna åstadkommas genom ett pantsystem. Det bör enligt utskottets mening vara möjligt att nå en hög återinsamlingsgrad

genom intensifierade insatser inom ramen för det åtgärdsprogram som redovisas i propositionen.

dels att hänvisningarna i utskottets yttrande till ett pantsystem för batterier bort utgå,

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *ett pantsystem för miljöfarliga batterier*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87: Jo102 yrkande 1, 1986/87: Jo103 yrkande 3, 1986/87: Jo104 och 1986/87: Jo105 yrkande 1.

Särskilda yttranden

1. Lars Ernestam och Kerstin Gellerman (båda fp) anför:

I folkpartiets motion Jo102 har framförts olika förslag som bl. a. syftar till att intensifiera åtgärderna i det föreslagna åtgärdsprogrammet och att höja ambitionsnivån i fråga om slutligt omhändertagande och återvinning av miljöfarliga batterier samt övergången till andra, miljövänligare batterityper. Dessa insatser anser vi alltjämt vara av stor betydelse. Utskottet har emellertid bifallit ett i motionen framfört yrkande om ett pantsystem för miljöfarliga batterier, vilket vi betraktar som ett viktigt inslag i strävandena att nedbringa negativa hälso- och miljöeffekter av batterianvändningen. Vi har med hänsyn härtill avstått från att yrka bifall till övriga yrkanden i motionen.

2. Karl Erik Olsson och Lennart Brunander (båda c) anför:

Utskottets ställningstagande till propositionen innebär bl. a. att de miljöfarliga batterierna skall belastas av vissa avgifter samt att ett pantsystem för batterier bör införas, i huvudsaklig överensstämmelse med yrkandet i centerns kommittémotion Jo105. Mot den bakgrunden har yrkandet om en särskild miljöavgift på dessa batterier i viss mån förlorat sin aktualitet. Om utvecklingen på batterimarknaden går i en annan riktning än vi räknat med kan det emellertid finnas anledning att återkomma till frågan om ytterligare ekonomiska styrmedel för att begränsa användningen av miljöfarliga batterier.

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1986