

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljödepartementet

Yttrande över Naturvårdsverkets skrivelse Avfallskoder för litium-jonbatterier samt klassning av alkaliska batterier som farligt avfall

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen föreslår förslagsställaren att ett antal nationella avfallskoder ska tillföras den svenska avfallsförteckningen i bilaga tre till avfallsförordningen (2020:614). De nya avfallskoderna avser litium-jonbatterier, både som farligt och icke-farligt avfall, samt andra batterier som ska anses vara farligt avfall¹. Avfallskoderna föreslås införas parallellt i kapitel 16 (övrigt avfall) och kapitel 20 (kommunalt avfall). Att de nya avfallskoderna är svenska avser förslagsställaren förtydliga genom att de förses med prefixet SE- innan de sex siffrorna som utgör själva avfallskoden.

Vidare föreslår förslagsställaren att de befintliga avfallskoderna för övriga batterier i kapitel 16 (övrigt avfall) och kapitel 20 (kommunalt avfall) kompletteras med en speglad kod² för övriga batterier med farliga egenskaper.

Slutligen föreslås en övergripande ändring av avfallsförordningen, där samtliga speglade koder för icke-farligt avfall i bilaga tre till avfallsförordningen förtydligas med en hänvisning till nuvarande 2 kap 3 §³ och att den icke-farliga koden endast gäller för avfall som efter en utvärdering av farliga egenskaper inte ska anses vara farligt avfall.

Regelrådets granskning i det följande fokuserar på de delar av förslaget som bedöms ge effekter av betydelse för företag.

¹ För en överblick av författningsförslagen i bilaga 3 se avsnitt 9. *Författningsförslag* på sida 48 i föreliggande remiss.

² En speglad avfallskod kan definieras som två eller fler relaterade poster där en klassificeras som "farligt avfall" medan den eller de andra inte är det. Huruvida avfallet ska klassas som farligt kräver alltså i sådana fall utvärderingar av koncentrationer av farliga ämnen i förhållande till vissa gränsvärden.

³ Avfallsförordningens (2020:614) 2 kap 3 § stipulerar hur avfall ska klassificeras som farligt (se [Avfallsförordning \(2020:614\) Svensk författningssamling 2020:2020:614 t.o.m. SFS 2020:1302 - Riksdagen](#)).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I föreliggande skrivelse anger förslagsställaren att förslaget följer av ett uppdrag från regeringen till Naturvårdsverket som beslutades den 22 december 2020. Uppdraget var att:

Naturvårdsverket ska ta fram ett förslag till hur de avfallskoder som anges i bilaga 3 till avfallsförordningen (2020:614) ska utformas för att möjliggöra att avfall som utgörs av batterier eller ackumulatörer eller delar från sådana produkter kan klassificeras som farligt avfall om avfallet från produkterna har farliga egenskaper.

Naturvårdsverket ska föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra förslaget. En analys av konsekvenserna av förslagen ska utföras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Naturvårdsverket ska även undersöka möjligheterna för separata avfallskoder för olika batterier inkl. krossade batterier och vid behov lämna förslag på detta.⁴

Förslagsställaren framhåller även att användningen av litium-jonbatterier ökat kraftigt under det senaste decenniet och att utvecklingen förväntas fortsätta under kommande år. Vidare anføres att de hittillsvarande avfallsströmmarna av litium-jonbatterier varit relativt begränsade men att dessa förväntas öka i och med att fler batterier i elektrifierade vägfordon blir avfall. Att litium-jonbatterier och andra litiuminnehållande batterier är en växande avfallsström som i dag saknar en tydlig klassning betyder enligt förslagsställaren att det finns en risk att batteriavfallet klassificeras fel, vilket i sin tur riskerar att ge en negativ miljöpåverkan och försämra förutsättningarna för ökad cirkularitet (det vill säga att graden av återvunna material ökar).

Förslagsställaren anger även att klassificeringen av avfall bygger på EU:s avfallsdirektiv⁵ och den gemensamma avfallsförteckningen, vilken inte uppdaterats i någon större omfattning sedan början av 2000-talet och att det är skälet till att litium-jonbatterier inte har någon separat avfallskod. Förslagsställaren framhåller att denna avsaknad leder till att avfallsklassificeringen av litium-jonbatterier blir otydlig för alla aktörer, vilket riskerar en otillräcklig hantering av dessa batterier.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Frånsett det alternativ som förordas presenterar förslagsställaren i huvudsak ett alternativ och det är att avvakta tills EU-kommissionen reviderar den EU-gemensamma avfallsförteckningen. Förslagsställaren menar att detta inte är ett gångbart alternativ eftersom det skulle innebära att de problem och otydligheter som utredningen identifierat skulle kvarstå

⁴ Uppdraget återgavs på sida 6 i remissen.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851.

under den tid det tar för den EU-gemensamma lagstiftning att komma till stånd, med negativa konsekvenser för miljön och en svårtydd administrativ situation för berörda aktörer.

Det anges även att vid ett nollalternativ skulle myndigheter kunna vägleda om att batterier med farliga egenskaper ska klassificeras enligt någon avfallskod som representerar farliga komponenter, där batterierna utgör en sådan komponent, men förslagsställaren lyfter att en sådan lösning inte skapar några förbättringar i fråga om spårbarhet eller bättre underlag för statistik om litium-jonbatterier eller andra batterier som i dagsläget saknar specifika avfallskoder. I stället skulle en sådan lösning kunna försämra möjligheterna till spårbarhet, enligt förslagsställaren.

Förslagsställaren nämner också att ett annat alternativ skulle kunna vara att, i likhet med Österrike och Grekland, införa en fast kod som innebär att alla batterier av ett visst slag klassas som farligt avfall. Förslagsställaren framhåller att denna lösning inte skulle innebära någon negativ miljöpåverkan och samtidigt skulle vara enkel att tyda för de som står inför uppgiften att klassa avfall. Förslagsställaren anför vidare att en fast kod riskerar att medföra en ökad administrativ börda för hantering av batterier som inte tydligt har farliga egenskaper. Vidare framhåller förslagsställaren att en sådan fast kod riskerar att hämma den tekniska utvecklingen av batterikemikalier i och med att batteriproducenter inte skulle dra någon fördel av att byta ut farliga ämnen i de batterier de producerar. Gällande detta alternativ framför förslagsställaren också att en huvudsaklig anledning till fasta koder för farligt avfall är att batterier har olika innehåll, både gällande ämnen och mängder. De avfallskoder som föreslås i föreliggande remiss, menar förslagsställaren, är generella på så vis att de omfattar alla typer av exempelvis litium-jonbatterier.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt regelrådet kan utläsa ser förslagsställaren tre alternativ: Det första alternativet är att ingen förändring genomförs (nollalternativet), vilket innebär att gemensam EU-reglering inväntas. Det andra alternativet är att införa fasta avfallskoder, vilket innebär att alla batterier klassas som farligt avfall. Det tredje och sista alternativet är det som förslagsställaren presenterar i skrivelsen, det vill säga att nya avfallskoder införs.

Regelrådet anser att det är positivt att konsekvenserna av de alternativa lösningarna berörs samtidigt som det hade bidragit till konsekvensutredningens transparens om exemplen från Österrike och Grekland beskrivits något tydligare. Om alltför kort tid förflutit för att någon utvärdering av dessa ska ha hunnit genomföras hade detta kunnat anges. Gällande detta förslag finner Regelrådet det svårt att utläsa varför den administrativa bördan som följer av föreliggande förslag (att införa nya avfallskoder som tillåter differentiering mellan olika batterier) skulle vara mindre än förväntad administrativa börda av en fast kod. Att göra samma klassificering förefaller enklare, och således mindre administrativt krävande, än att differentiera mellan olika batterier genom att testa koncentrationer av olika ämnen. Om förslagsställaren anser att så inte är fallet hade detta kunnat förklaras ytterligare.

Trots ovan anmärkningar anser Regelrådet att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren redogör för att förslagen om nya avfallskoder lämnas i överensstämmelse med artikel 7 i avfallsdirektivet (2008/98/EG), vilket ger EU:s medlemsstater möjlighet att klassa visst avfall som farligt trots att det inte tas upp som farligt i den europeiska avfallsförteckningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen finns ingen information om när regelförändringarna föreslås träda i kraft. Ingen särskild hänsyn för tidpunkt eller några överväganden kring informationsinsatser presenterats heller. I relation till EU-lagstiftningen på området nämns (s. 25 i remissen) att kommissionen ännu inte påbörjat någon översyn av beslut 200/532/EG, varför förslagsställaren framhåller att några nya batterikoder inte kan väntas införas inom de närmaste två åren. Det går alltså implicit att utläsa att förslagsställaren önskar se förslagen regelförändring genomförd innan dess.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen lyfts fyra kategorier av berörda företag: *Avfallsproducenter och andra avfallsinnehavare, Insamlare och företag som lagrar batteriavfall, Transportören samt Behandlare av batteriavfall.*

Under kategorin *Avfallsproducenter och andra avfallsinnehavare* redovisas ingen uppskattning av antal företag eller någon beskrivning av vilken typ av företag som omfattas av denna kategori.

I kategorin *Insamlare och företag som lagrar batteriavfall* redogör förslagsställaren att anläggningar som vid något tillfälle lagrar mer än ett ton batterier, andra än blybatterier, erfordrar tillstånd enligt provningsnivå B enligt 29 kap. 50 § miljöprovsningsförordningen (2013:251). Förslagsställaren redogör även för att nivån ett ton förväntas infalla förhållandevis snabbt vid en lagringsverksamhet för batteriavfall, varför sådana verksamheter kan komma att behöva ansöka om tillstånd för verksamheten enligt miljöbalken. Gällande insamlandet av småbatterier redogör förslagsställaren för att detta genomförs av företaget EI-kretsen (som enligt företagets hemsida är ett icke-vinstdrivande företag som ägs av 19 branschföreningar) och att det är tre företag som på uppdrag av EI-Kretsen utför den efterföljande sorteringen av batteriavfall.

Gällande kategorin *Transportörer* uppger förslagsställaren att det finns drygt 6 500 företag i Sverige som har tillstånd att transportera farligt avfall.

Slutligen redogör förslagsställaren för kategorin *Behandlare av batteriavfall* och anger där att det i dag inte finns någon anläggning i Sverige där batterier återvinns fullt ut. Det förekommer

sortering och viss behandling men att mycket av materialåtervinningen sker i andra länder. Utöver detta anges att en anläggning för återvinning av litium-jonbatterier håller på att byggas i Skellefteå och som ska vara redo att ta emot litium-jonbatterier från och med 2022.

Regelrådet gör följande bedömning. Vilka branscher som berörs av regelförslagen framkommer tämligen tydligt, i huvudsak tack vare förslagsställarens tydliga kategorisering. Det är också värdefullt att förslagsställaren gör en ansats att presentera antalet berörda transportörer samt insamlare och företag som lagrar batteriavfall. Det hade dock bidragit till konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren här även försökt uppskatta hur många företag som kan komma att påverkas av den utvidgade tillståndsprövning, enligt 29 kap. 50 § miljöprövningsförordningen (2013:251), vilken förslagsställaren menar kan komma att bli aktuell. Såvitt Regelrådet kunnat utläsa redogör förslagsställaren inte för de berörda företagens storlek, oaktat vilken kategori av berörda företag som beaktas. En uppskattning och beskrivning av de berörda företagens storlek hade bidragit till bedömningar av i vilken grad förslaget kan väntas vara mer eller mindre svårt för olika företag att efterleva, vilket således också kan påverka berörda företags konkurrensförhållanden.

Sammantaget hade konsekvensutredningen kunnat bli tydligare om fler försök att kvantifiera antalet berörda företag hade gjorts. Den befintliga beskrivningen av företagens antal och branschtillhörighet är emellertid tillräcklig. Det är dock en betydande brist att beskrivningar av de berörda företagens storlek saknas i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren redogör för att samtliga verksamheter redan i dag ska klassificera sitt avfall enligt avfallsförordningen, varför föreslagen reglering på det viset inte är ett tillkommande krav. I stället framhålls att förslaget innebär ett förtydligande av vilka avfallskoder som ska användas för olika slags batterier vilket enligt förslagsställaren borde underlätta för berörda företag.

Gällande insamlare som i dagsläget hanterar osorterade batterier räknar förslagsställaren med mindre omfattande konsekvenser gällande tillståndsnivåer. Redan i dag sorteras litium-jonbatterier ut i insamlingssystemet för batterier, varför konsekvenserna bedöms vara av mindre omfattning. Här understryker dock förslagsställaren att klassificeringen som farligt avfall måste vara tydlig.

Med föreslagna ändringar införs speglade avfallskoder som utöver en bedömning fordrar en utvärdering av avfallet för att klarlägga om det innehåller farliga ämnen och i så fall i vilka koncentrationer.

Gällande konsekvenserna för transportörer av farligt avfall anger förslagsställaren att transportörer troligtvis kan komma att fakturera ett högre pris. I dag klassas batteriavfall ofta som farligt gods-transporter, varför höga krav redan ställs gällande bland annat hur avfallet ska förpackas vid sådana transporter. Vid en transport av farligt avfall tillkommer dock krav på att rapportera transporten till Naturvårdsverkets spårbarhetssystem för farligt avfall, vilket

enligt förslagsställaren skulle kunna medföra en kostnad som belastar avfallsproducenter. Förslagsställaren redogör även för att föreslagen ändring gällande avfallskoder innebär ett förtydligande om vad som kommer att gälla för litium-jonbatterier i avfallsledet som vilka tillstånd som fordras vid transport, insamling, lagring och hantering. Till följd av att litium-jonbatterier enligt förslaget kommer klassificeras som farligt avfall tillkommer ökade krav på hantering av de batterier som är farligt avfall, vilket anges innebära ökad administration och dyrare transporter.

Vidare framhåller förslagsställaren hur behandlare, på samma sätt som insamlare, kan påverkas genom krav på en högre provningsnivå för verksamheten. Samtidigt som förslagsställaren understryker att det redan i dag gäller att osorterat batteriavfall i behandlingsledet ska klassificeras som farligt när det förekommer batterier som klassificeras som farligt avfall i blandningen. Av den anledningen menar förslagsställaren att endast mindre konsekvenser i fråga om provningsnivå står att vänta för behandlare.

Slutligen uppger förslagsställaren att omfattningen av den ökade administrationen och de ökade kostnaderna inte gått att kvantifiera exakt baserat på de uppgifter förslagsställaren tagit del av i samband med dialogmöten med branschen.

Regelrådet gör följande bedömning. Sammantaget tolkar Regelrådet det som anges i konsekvensutredningen i denna del som att de förväntade konsekvenserna över lag bedöms bli ringa. Samtidigt belyser förslagsställaren hur kostnaderna för avfallsproducenter kan väntas stiga till följd av att transporterna av farligt avfall som ska anmälas till Naturvårdsverket lär öka, samt att såväl insamlare som behandlare av avfall kan komma att påverkas av en högre provningsnivå. Regelrådet anser att det är positivt att dessa aspekter av förslagets konsekvenser belyses, samtidigt som konsekvensutredningen hade stärkts av beloppsmässiga uppskattningar eller angivande av möjligt kostnadsspann. Om inte heller det bedömts vara möjligt hade en utförligare kvalitativ beskrivning varit behövlig för att förstå omfattningen av dessa effekter. Det är i nuläget svårt att utläsa om förslagsställarens bedömningar av vilka konsekvenser förslaget förväntas få på dessa delar är rimliga, det vill säga på vilka grunder ovan bedömningar är gjorda. Även om förslagsställaren menar att föreslagen reglering kommer att leda till förtydliganden som kommer att hjälpa berörda aktörer att bedriva sin verksamhet så hade analysens transparens stärkts av om också berörda företags inläsnings- och irritationskostnader av ändrade arbetsrutiner belysts tydligare.

Sammantaget hade konsekvensutredningens kvalitet stärkts av uppskattningar av förslagets kostnadsmässiga konsekvenser.

Med anledning av det ovan anförda finner Regelrådet redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen saknar redovisning av hur förslaget kan komma att påverka konkurrensförhållandena för de berörda företagen, varför Regelrådet finner konsekvensutredningen ur detta avseende bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kunnat se har förslagsställaren inte redogjort om regleringen kan komma att påverka berörda företag i andra avseenden. Av den anledningen finner Regelrådet denna del bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren har inte redovisat huruvida utredningen tagit någon särskild hänsyn till små företag vid regleringens utformning. Om förslagsställarens bedömning varit att ingen särskild hänsyn behöver eller kan tas till små företag ska det anges och förklaras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner därför redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i ett fåtal delar håller tillräcklig kvalitet, exempelvis gällande redovisningen av förslagets överrensstämmelse med EU-rätten och beskrivningen av vilka branscher som väntas påverkas av förslaget. Regelrådet finner dock att konsekvensutredningen brister i väsentlig mening i flera avseenden, i huvudsak gällande beskrivningen av storlek på berörda företag samt avseende förslagets förväntade kostnaderna och påverkan på berörda företags verksamhet. Sett till förslagets beskaffenhet hade Regelrådet kunnat ha överseende med en mindre omfattande redogörelse av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag samt särskild hänsyn till små företag vid regleringens utformning men Regelrådet anser ändå att förslagsställaren åtminstone borde ha berört dessa delar. Slutligen hade konsekvensutredningens generella kvalitet stärkts av om utredningen i större utsträckning redovisat de grunder som byggt anförda slutsatser.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 oktober 2021.

I beslutet deltog: Samuel Engblom, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Samuel Engblom
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande