



18. januar 2008

Notat om Miljøstyrelsens lovforslag til implementering af batteridirektivet

Notatet uddyber RenoSams bemærkninger til lovforslag til implementering af batteridirektivet.

Generelt

Lovforslaget lægger op til, at kommunerne får ansvaret for indsamlingen af bærbare batterier (herefter blot batterier).

En kommunal indsamling af batterier sikre et fortsat en-strengt indsamlingssystem for borgerne. Kommuner og affaldsselskaber kan derfor fortsætte de indsamlingsordninger for batterier, som frivilligt er sat i gang.

Erfaringerne fra de kommunale ordninger viser endvidere, at indsamlingsmålene i batteridirektivet kan opnås ved hjælp af relativt simple indsamlingsordninger.

Både i relation til miljøet og servicen overfor borgerne, er der således god grund til, at det bliver en kommunal opgave at indsamle batterier fra borgerne.

RenoSam er til gengæld meget skeptiske overfor forslaget om, at lade statslige midler finansiere den kommunale indsamling af batterier.

Lovforslaget er kendetegnet ved en lang række bemyndigelser til Miljøministeren. Der er derfor en række forhold, som først vil kunne afklares, når den kommende bekendtgørelse skal udformes.

Finansiering af den kommunale indsamling af batterier

Miljøstyrelsen foreslår, at den kommunale indsamling af batterierne skal finansieres med statslige midler.

Miljøstyrelsens forslag bryder med princippet om, at opgaveløsningen på affaldsområdet er bruger-/gebyrfinansieret. Hermed bryder man med den sammenhæng mellem brug og betaling, som der er tradition for på forsyningsområderne.

NOTAT

RenoSam
Vesterbrogade 24, 2. tv.
1620 København V
Telefon 4675 6661
renosam@renosam.dk
www.renosam.dk

Det er i direkte modstrid med den brede politiske aftale om organisering af affaldssektoren, der blev indgået den 21. juni 2007.

Af aftalen fremgår det at:

"Alle affaldsordninger (f.eks. indsamling af dagrenovation og haveaffald samt genbrugspladser) skal finansieres via gebyrer. Det betyder, at det kun er håndteringen af herreløst affald, som kan skattefinansieres".

Lovforslaget indeholder ingen forklaring på, hvorfor man finder det nødvendigt at stille et forslag, som er i modstrid med det politiske forlig.

Den politiske aftale peger desuden på, at der skal ske en revision af reglerne om de kommunale gebyrer med henblik på at øge gennemsigtigheden.

Begge dele var der også enighed om i den bredt sammensatte arbejdsgruppe om affaldssektoren, der sluttede sit arbejde i december 2005.

Miljøstyrelsens forslag betyder, at en del af den kommunale opgavevaretagelse betales over affaldsgebyrer, mens en anden del finansieres af staten. Denne sammenblanding af skatte- og gebyrkroner vil ikke bidrage til at øge gennemsigtigheden i de kommunale gebyrer. Tværtimod.

RenoSam finder dernæst, at en statslig finansiering er i uoverensstemmelse med "forureneren-betaler-princippet".

Dette overordnede administrationsprincip indebærer, at affaldshåndteringen, som udgangspunkt, skal betales af affaldsproducenten og normalt ikke af andre affaldsproducenter eller skatteyderne.

RenoSam savner en forklaring på, at Miljøstyrelsen vælger at bryde med dette princip for så vidt angår indsamlingen af batterier.

Miljøstyrelsens argument for, at staten skal finansiere indsamlingen af batterier er, at man på den måde ikke pålægger slutbrugeren betaling, når de skiller sig af med batterierne. Dette fremgår af afsnit 1.2.2 i bemærkningerne til lovforslaget.

Formålet med dette er naturligvis, at slutbrugeren ikke skal have et økonomisk incitament til at undlade at aflevere batterier til batteriordningerne.

Dette formål opfyldes dog i fuldstændig samme grad, ved at lade slutbrugerne betale et (årligt) affaldsgebyr, som ved at slutbrugerne betaler for indsamlingen over skatten.

Den kommunale indsamling af elektronikaffald bliver som bekendt finansieret over de kommunale affaldsgebyrer. RenoSam skal anmode Miljøstyrelsen om at forklare, hvad der fører til, at de to direktiver fortolkes forskelligt for så vidt angår finansieringen af indsamlingen fra borgerne.

Hvis Miljøstyrelsen mener, at slutbrugeren ikke må pålægges betaling for indsamlingen af batterier, er der kun en anden mulighed, og det er at pålægge producenterne/importørerne pligten til at betale for indsamlingen af batterier.

Forslaget medfører en uheldig sammenblanding af gebyr- og skattepenge og er i direkte modstrid med den politiske aftale om organisering af affaldssektoren.

RenoSam skal på det kraftigste opfordre Miljøstyrelsen til at trække forslaget om statslig finansiering af indsamlingen af batterier tilbage, og foreslå en anden måde at finansiere indsamlingen på.

Konkrete problemer ved en statslig finansiering

En statslig finansiering af de kommunale indsamlingsordninger for batterier rejser en række konkrete problemstillinger, som der ikke er givet svar på i lovforslaget.

RenoSam har ikke kendskab til, at der tidligere er givet økonomisk kompensation for én konkret kommunal opgave, hvor de øvrige opgaver på området fortsat skal gebyrfinansieres.

Et helt grundlæggende princip for den kommunale affaldshåndtering er "hvile-i-sig-selv-princippet". I korte træk betyder dette princip, at der over en årrække skal være sammenhæng mellem de kommunale indtægter og udgifter på affaldsområdet.

Et af udgangspunkterne for DUT-forhandlinger er, at kommunerne kompenseres for de faktiske meropgaver, de pålægges af staten. Det betyder konkret, at de kommuner, som har lavet indsamlingsordninger for batterier, ikke får økonomisk kompensation. Det er da også udgangspunktet i Miljøstyrelsens DUT-notat af 13. december 2007.

Konsekvensen er, at mange kommuner ikke vil få dækket omkostningerne til indsamlingen af batterier via statslige midler, i det

stort set alle kommuner og affaldsselskaber i dag har en indsamlingsordning for batterier.

DUT-systemet fungerer således, at selv om kommunerne under et får fuld kompensation for meropgaver pålagt af staten, vil midlerne blive fordelt således, at den enkelte kommune, som hovedregel, bliver over- eller underkompenseret.

Ovennævnte konsekvenser af DUT-princippet er alment anerkendte og accepteret.

De fleste kommuner vil derfor komme til at stå i en situation, hvor den økonomiske kompensation ikke vil kunne dække de samlede omkostninger til indsamlingen af batterier.

Da den økonomiske kompensation gives til et område, som for alle andre opgavers vedkommende er gebyrfinansieret, rejser det nogle principielle spørgsmål:

- Hvordan skal kommunerne finansiere de omkostninger, der ikke dækkes af den økonomiske kompensation?
- Må kommunerne bruge en eventuel overkompensation til at nedsætte affaldsgebyrerne?
- Er den foreslået statslige finansieringsform forenelig med miljøbeskyttelseslovens § 48 om kommunale affaldsgebyrer?

Under normale omstændigheder vil kommunale omkostninger på affaldsområdet blive finansieret via affaldsgebyret. Dette vil dog være i direkte modstrid med Miljøstyrelsens begrundelse for, at det netop er statslige midler og ikke affaldsgebyrer, der skal finansiere den kommunale indsamling af batterier.

En eventuel gebyrfinansiering af (delvise) omkostninger til indsamlingen af batterier, må derfor antages at være i modstrid med lovforslagets hensigter.

Der er afgørende, at Miljøstyrelsen anviser en løsning på, hvordan kommuner og selskaber lovligt kan finansiere den del af de faktiske omkostninger til indsamlingen af batterier, som ikke er dækket af den statslige kompensation.

Kommunale indsamlingsordninger

Lovforslaget ligger op til at etablere en ordning, hvor kommunerne står for den første del af indsamlingen fra slutbrugerne. Det fremgår af

lovforslaget, at kommuner, der ikke har etableret særskilt indsamling, vil blive pålagt dette.

Det fremgår endvidere af lovforslaget, at ordninger, hvor der alene indsamles batterier via genbrugspladser, ikke er tilstrækkeligt til at opnå målsætningerne i direktivet.

Den kommende bekendtgørelse skal således sikre, at kommunerne etablerer et indsamlingssystem, der sandsynliggør at indsamlingsmålene nås.

Hensigten med følgende formuleringen i lovforslaget finder RenoSam er fornuftig at viderefører i den kommende bekendtgørelse: (kommunerne) *"skal etablere ordninger f.eks. i form af husstandsindsamling, opstilling af batterikuber eller lignende"*.

RenoSam stiller gerne sin viden til rådighed, når det konkrete indhold af den kommende bekendtgørelse skal drøftes.

Hvornår skal indsamlingsordningerne starte?

Miljøstyrelsen skal være opmærksom på, at kommunerne ikke uden videre kan sætte nye indsamlingsordninger for batterier i gang.

For det første skal det formelle på plads i form af regulativer. Det tager typisk 3-6 måneder at få nye regulativer godkendt. Hertil kommer eventuelle praktiske problemer med at få ordningen på plads i relation til fx indkøb af materiel og information til borgerne.

For de kommuner, som vælger en ordning, hvor man inddrager den eller de vognmænd, der indsamler dagrenovation, er sagen yderligere kompliceret.

Normalt ville man "blot" udbyde indsamlingen af batterier sammen med indsamlingen af dagrenovation. Problemet er selvfølgelig, at det kun undtagelsesvis vil være tilfældet, at en kommune/selskab står overfor at skulle udbyde indsamlingen af dagrenovation. I værste fald kan der gå op til 4 år, før indsamlingen igen skal i udbud.

Dette betyder i praksis, at de pågældende kommuner/selskaber skal forhandle sig frem til en pris for indsamlingen af batterier. En yderst gunstig forhandlingssituation for vognmanden.

Prisen vil afhænge af, hvad man kan forhandle sig frem til og vil kun undtagelsesvis have sammenhæng med vognmandens reelle indsamlingsomkostninger.

Sekretariatets pointe er, at der er en væsentlig sammenhæng mellem, hvilke type ordninger kommuner og affaldsselskaber pålægges og mulighederne for at implementere ordningerne hensigtsmæssigt.

Miljøstyrelsen bør overveje, om sådanne reelle problemer kan løses ved, i den kommende bekendtgørelse at indføre bestemmelser om fx overgangsordninger.

Snitflader mellem indsamlingssted og producenter/-importører

Lovforslaget ligger op til, at producenternes og importørernes (herefter blot producenterne) overtager ansvaret for batterier ved de kommunale indsamlingssteder. Hermed lægges op til et system, som vi kender det fra affald af elektriske og elektroniske produkter (WEEE).

Miljøstyrelsen skal dog være opmærksom på, at de batterier kommunerne i dag indsamler langt fra alle sammen ender på de kommunale indsamlingssteder, som de er defineret i WEEE-bekendtgørelsen.

Batterier, der indsamles sammen med dagrenovationen, ender typisk på vognmandens adresse, hvor de afhentes og køres direkte til behandling. Batterier, der indsamles via detailhandlen, transporteres også som hovedregel direkte til behandleren.

Bliver det et krav, at ansvaret overgår til producenterne på indsamlingssteder, der er defineret som i WEEE-bekendtgørelsen, vil det øge de kommunale indsamlingsomkostninger. Kommuner og affaldsselskaber vil skulle sikre, at batterierne bliver transporteret fra vognmandens adresse til det nærmeste indsamlingssted. En omkostning kommunen ikke har i dag.

RenoSam forventer, at det af bekendtgørelsen vil fremgå, at producenterne overtager ansvaret for alle de batterier, som indsamles af kommuner og affaldsselskaber.

RenoSam forventer, at der ikke stilles nogle krav om, at kommuner og affaldsselskaber skal foretage nogen form for sortering, inden batterier overgives til producenterne.

Nikkel-cadmium batterier

Det fremgår af lovforslaget, at den godtgørelsesordning, der eksisterer for NiCd-batterier, vil blive ophævet. Begrundelsen er, at den ikke er

nødvendig som følge af, at producenterne får ansvaret for indsamlingen, samt at den ikke er i overensstemmelse med producentansvaret.

Cadmium er som bekendt et meget sundheds- og miljøskadeligt stof. Dette var grunden til, at man pålagde NiCd-batterier en afgift og samtidigt lavede godtgørelsesordningen, for at fremme indsamlingen af brugte NiCd-batterier.

Erfaringerne med indsamlingen af NiCd-batterier viser, at mængden af indsamlet batterier har været konstant over en årrække. Der er ikke tegn på at mængden falder.

Der vil forsat kunne købes NiCd-batterier, og det må forventes, at der i mange år fremover forsat vil blive indsamlet brugte NiCd-batterier.

I og med at Miljøstyrelsen lægger op til at bibeholde afgiften på NiCd-batterier, erkender Miljøstyrelsen, at der er tale om en batteritype, der kræver særlig opmærksomhed.

En række indsamlere af NiCd-batterier har målrettet opbygget et net af operatører, der sikrer indsamling af NiCd fra professionelle anvendelsesområder som industri, nødbelysning, alarmer m.v. Bortfalder godtgørelsen, vil incitamentet til opretholde sådanne ordninger bortfalde.

Der vil hermed være en reel risiko for, at mængden af NiCd-batterier, der i dag indsamles og behandles miljømæssigt korrekt, falder.

Det er RenoSams opfattelse, at batteridirektivet ikke er til hinder for at opretholde den eksisterende godtgørelsesordning for NiCd-batterier. Det fremgår blandt andet, at der bør gøres en særlig indsats for NiCd, og at medlemsstaterne kan anlægge en fleksibel tilgang, der afspejler de forskellige nationale omstændigheder (præambel 15 og 28).

Renosam skal derfor anbefale, at man bibeholder godtgørelsesordningen, da den sikrer en miljø- og sundhedsmæssig nødvendig målrettet indsats overfor NiCd-batterier.

Den sammenhæng, der oprindeligt var udgangspunktet for at lægge afgift på NiCd-batterier og samtidigt lave en godtgørelsesordning, bør derfor opretholdes.

Det synes da også at være i batteridirektivets ånd, da man lader producenter og importører betale en afgift for NiCd-batterier, der

bruges til at finansiere håndteringen af selvsamme brugte NiCd-batterier.

Som lovforslaget er udformet nu, lægges der op til, at afgiften på NiCd-batterier skal bruges til at kompenseres kommunerne for deres udgifter til indsamlingen af batterier.

Nu må staten som bekendt bruge afgifter, som de finder bedst. Det synes dog vanskeligt at se det rimelige i, at producenterne og importører af NiCd-batterier skal finansiere den kommunale indsamling af (alle) batterier.

Ønsker Miljøstyrelsen ikke at bibeholde godtgørelsesordningen, skal RenoSam opfordre til, at man på anden vis sikrer, at der fortsat gøres en særlig indsats for at indsamles NiCd-batterier.

Lovforslagets økonomiske konsekvenser

Det er selvfølgelig afgørende, at alle kommunale opgaver i relation til indsamlingen af batterier medtages, når de samlede omkostninger skal kortlægges.

Hvad angår de konkrete økonomisk og administrative konsekvenser af lovforslaget, har sekretariatet enkelte bemærkninger.

- Omkostningsniveauet for indsamlingen af batterier ligger efter vores kendskab fra 2-25 kroner pr. kilo, hvilket også svarer til 2-25 kroner pr. husstand.
- Overgår ansvaret for batterierne til producenterne på indsamlingssteder, jf WEEE-bekendtgørelsen, vil det øge de kommunale indsamlingsomkostninger udover de 2-25 kroner pr. husstand.
- Behandlingsudgifterne kan ikke meningsfuldt modregnes, da disse er gebyrfinansieret, og intet har med statslige midler at gøre.