



Mottaker
Miljødirektoratet
Postboks 5672, Sluppen

7485 TRONDHEIM

Deres ref.: 2024/5170

Vår ref.: 2024/0436-2

Saksbehandler: Kjell Jostein Sunnevåg
Saksansvarlig: Hanne Dahl Amundsen

Dato: 29.08.2024

Høringsuttalelse - forslag til en ny batteriforskrift

Innledning

- (1) Konkurransetilsynet viser til høringsbrev fra Miljødirektoratet 24. mai 2024. Bakgrunn for høringen er at Miljødirektoratet anbefaler å innføre en ny batteriforskrift som gjennomfører EUs vedtatte batteriforordning (2023/1542/EU) i norsk rett.
- (2) Det foreslåtte regelverket skal blant annet skape gode og like rammevilkår for konkurranse i markedene innen verdikjeden for batterier og stimulere til sirkulær økonomi. Konkurransetilsynet er positiv til forslaget til ny forskrift og at den vedtatte batteriforordningen innføres i norsk rett.
- (3) Etter Konkurransetilsynets oppfatning er velfungerende konkurranse viktig hvis vi skal sikre effektiv utvikling innen grønn omstilling og bærekraft. Konkurranse bidrar til økt produktivitet, innovasjon og økt ressursutnyttelse. Batterier er en viktig energikilde, og helt sentralt i gjennomføringen av en bærekraftig utvikling, overgang til ren energi og klimanøytralitet.
- (4) Konkurransetilsynet peker i høringsuttalelsen på at så lenge det tilrettelegges for velfungerende konkurranse mellom nye og etablerte produsentansvarsselskaper, bør ikke forskriften legge føringer for valg av selskapets organiseringsform eller formål.
- (5) I høringsuttalelsen påpeker Konkurransetilsynet også at det ikke må legges opp til utveksling av mer informasjon enn det som er nødvendig for å sikre at produsentansvarsselskapene ivaretar sine forpliktelser på en koordinert måte. Konkurransetilsynet understreker også at konkurranselovens bestemmelser fortsatt vil være gjeldende.

Kort om høringens bakgrunn og innhold

- (6) Det fremgår av høringsnotatet at batteriforordningen trådte i kraft i EU 17. august 2023. Forordningen er viktig for å sikre bærekraft og ivaretagelse av gjenvinnings- og innsamlingsmål, og er en viktig del av EUs strategi for overgangen til en sirkulær økonomi.
- (7) Konkret er formålet med regelverket å gi høyere kvalitet og mer effektive og sikrere batterier, med lavere utslipp over livsløpet. Det fremgår videre av høringsnotatet at regelverket skal skape gode og like rammevilkår for konkurranse, stimulere til sirkulær økonomi, og redusere miljø- og sosiale problemer i hele verdikjeden for batterier.
- (8) Det fremgår av forordningen at velfungerende konkurranse er fundamentalt for at målsettingene realiseres. For å sikre velfungerende konkurranse i det indre marked må alle aktører være underlagt det samme regelverket.
- (9) I høringen er det hovedsakelig foreslått at forordningen implementeres i norsk rett ved å henvise til denne.

- (10) På noen områder åpnes det likevel for et visst nasjonalt handlingsrom, blant annet ved at det kan fastsettes mer ambisiøse innsamlingsmål nasjonalt. I høringen er det foreslått to alternative mål for innsamlingsgrad for bærbare batterier, med et nasjonalt krav på henholdsvis 65 og 73 prosent.
- (11) Batteriforordningen stiller enkelte nye krav til utvidet produsentansvar for produsenter av batterier som bringes i omsetning i Norge. Det fremgår av høringsnotatet at Miljødirektoret mener at grunnmodellen for produsentansvar som er utviklet i Norge i hovedsak ivaretas godt gjennom henvisning til forordningen. Miljødirektoratet peker likevel på at det er behov for å vurdere enkeltbestemmelser, herunder om det skal stilles krav til at produsentansvarsselskap skal være uten økonomisk formål ("non-profit"). Her er det stilt opp to alternativer som det bes om høringsinstansenes synspunkter på.
- (12) Forordningen pålegger også det enkelte land å etablere regler om straff/sanksjoner for brudd på forordningens bestemmelser, men hvordan dette gjøres er opp til det enkelte land. Det er likevel et premiss at sanksjonene må være effektive, forholdsmessige og avskrekkende. I høringsnotatet fremgår det at det foreslås å innføre overtredelsesgebyr som sanksjonsform for brudd på mange av forordningens bestemmelser.

Konkurransetilsynets merknader

- (13) Konkurransetilsynet er gjennomgående positiv til forslaget til ny forskrift og at den vedtatte batteriforordningen innføres i norsk rett. Konkurransetilsynets merknader har et konkurranseperspektiv, og vedrører først og fremst de deler av høringen der det bes om høringsinstansenes synspunkter eller der det er krav om implementering av nasjonale regler.
- (14) I det følgende vil Konkurransetilsynet knytte noen nærmere kommentarer til departementets forslag, samt redegjøre for tilsynets syn på de konkrete spørsmålene som departementet har bedt om høringsinstansenes innspill på.
- (15) Konkurransetilsynets merknader bygger på at måloppnåelse forutsetter at det sikres like konkurransevilkår, insentiver for investeringer og innovasjon samt at det legges til rette for konkurranse blant annet gjennom lave etableringsbarrierer. Dette gjelder særlig regelverkets bestemmelser som er relevant for etablering av konkurrerende produsentansvarsordninger.
- (16) I høringen erkjennes det at regelverket vil gi noe høyere priser på batterier ved at kostnader i større grad bæres av markedsaktørene og dermed legges på produktprisen. Konkurransetilsynet mener at det generelt er viktig at reguleringen er forholdsmessig og ikke strekker seg lenger enn det som er nødvendig for formålet. Dette er viktig for å sikre insentiver og muligheter til å konkurrere. I et sirkulært perspektiv er dette særlig viktig gitt forordningens mål om at batterier skal støtte overgangen til ren energi.

Krav til produsentansvarsselskaps formål

- (17) I høringsnotatet bes det om høringsinstansenes syn på om det skal stilles krav til produsentansvarsselskapenes formål (avsnitt 5.5.7. (side 37)). Det stilles opp to alternativer: a) at det skal være krav om at et produsentansvarsselskap skal være uten økonomisk formål ("non-profit") eller b) at dette ikke reguleres.
- (18) Konkurransetilsynet vil innledningsvis bemerke at det internasjonalt er ulike ordninger hva gjelder produsentansvarsselskaps formål og relaterte regulatoriske krav. Konkurransetilsynet kan ikke se at det er holdepunkter for at den ene ordningen er bedre enn den andre. Konkurransetilsynet mener derfor at man bør være varsom med å stille krav til at produsentansvarsselskapene skal være uten økonomisk formål. Det bør etter tilsynets oppfatning være opp til selskapets eiere å velge organisasjonsform og formål. Konkurransetilsynet understreker for ordens skyld at konkurranselovens bestemmelser uansett vil gjelde så lenge det dreier seg om økonomisk aktivitet.
- (19) Etter Konkurransetilsynets syn er tilrettelegging for konkurranse helt sentralt, uavhengig av organisasjonsform og -formål. Konkurransetilsynet vil i denne sammenheng vise til arbeidet som det henvises til i OECDs bakgrunnsnotat¹ for diskusjonen i Konkurransekomiteen om konkurranse i sirkulærøkonomien i juni 2023. Her fremgår det at: "*Looking at waste of electrical and electronic equipment, batteries and packaging, it finds that producer responsibility organisations perform better when they operate in competitive markets, which pressures them to strive for innovative solutions and*

¹ Se [OECD temporary archive](#)

higher quality services. Producer responsibility organisations are more effective and cost-efficient in markets with more than one player".

- (20) Uansett organisasjonsform og formål er det etter Konkurransetilsynets oppfatning altså viktig å legge til rette for konkurrerende produsentansvarsselskaper, blant annet ved at etablering av konkurrerende ordninger ikke hindres. Etablering av konkurrerende ordninger kan for eksempel hindres gjennom oppbygging og innlåsing av kapital i eksisterende ordninger, eller gjennom horisontale eller vertikale restriksjoner som begrenser etablering.
- (21) Det er også viktig å hindre konkurranseskadelig krysssubsidiering ved at markedsrett knyttet til ivaretagelse av produsentansvaret benyttes til å få en konkurransefordel i tilstøtende virksomhet. Dette kan for eksempel skje ved å utestenge like effektive konkurrenter i tilstøtende virksomhet. Krysssubsidiering med tilknyttet utestengende atferd kan typisk forekomme i form av underprising eller marginskvis. Vertikale restriksjoner kan også forekomme i form av innsatsfaktorutestengelse av konkurrenter i operative ledd (i.e., markedene for innsamling, transport, behandling av avfallet).
- (22) Konkurransetilsynet vil også understreke at det er viktig at konkurransen mellom konkurrerende selskaper skjer på like vilkår.

Koordinering av innsamlingsansvar

- (23) Det fremgår av høringsnotatet at batteriforordningen gir produsentansvarsselskapene plikt til å koordinere seg, slik at de oppfyller sine forpliktelser (side 32 i notatet). Dette vil blant annet gjelde innsamling av kasserte batterier i hele Norge. Koordineringen skal sørge for at selskapene sammen sikrer landsdekkende innsamling.
- (24) Konkurransetilsynet vil innledningsvis peke på at det finnes tilnærminger til koordinering som ikke innebærer direkte dialog mellom selskapene, eksempelvis gjennom uavhengige clearing-sentraler ("clearing-house")². Forordningens artikkel 57(3) åpner også for at det oppnevnes en uavhengig tredjepart for å sikre at produsentansvaret oppfylles på en koordinert måte.
- (25) I høringsnotatet foreslås det at produsentansvarsselskapenes plikt til koordinering videreføres i batteriforskriften ved henvisning til forordningen, og at det er et myndighetsansvar å føre tilsyn med selskapenes koordinering.
- (26) Konkurransetilsynet vil understreke at en slik koordineringsordning ikke må legge opp til mer deling av informasjon enn det som er strengt nødvendig. Deles det konkurransesensitiv informasjon vil dette kunne begrense konkurransen og undergrave målsettingene knyttet til batteriforordningen. Kontakt mellom selskaper for ulike formål må i alle tilfeller holde seg innenfor konkurranselovens rammer.

Overtredelsesgebyr og straff

- (27) I høringsnotatet fremgår det at forordningen innebærer en plikt til å etablere effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner (Artikkel 93).
- (28) Miljødirektoratet mener at overtredelser av batteriforordningen generelt egner seg for bruk av administrativ sanksjon i form av overtredelsesgebyr, og at dette bør være den primære sanksjonsformen for brudd på batteriforordningen. Det foreslås at skyldkravet for overtredelsesgebyr er forsett eller uaktsomhet.
- (29) I høringsnotatet foreslås det at "foretak skal kunne få gebyr opp til 20 ganger folketrygdens grunnbeløp" (side 51).
- (30) Konkurransetilsynet er enig i at et effektivt og fleksibelt virkemiddelapparat øker sannsynligheten for etterlevelse av regelverket. En viktig del av virkemiddelapparatet er treffsikre sanksjoner. Avskrekkende sanksjoner i form av et treffsikkert overtredelsesgebyr vil virke forebyggende.
- (31) Konkurransetilsynet er også enig i at utmåling av overtredelsesgebyr må være praktisk og at nivået må tilpasses den økonomiske utviklingen. I høringen er dette konkretisert ved å begrense hjemmelen til å ta overtredelsesgebyr til "vesentlige overtredelser" og å knytte gebyrnivået til folketrygdens grunnbeløp.
- (32) Konkurransetilsynet vil likevel understreke at for at sanksjonsform og -nivå skal fungere effektivt, forholdsmessig og avskrekkende, er det blant annet viktig at sanksjonene står i forhold til gevinsten ved å bryte regelverket. Et godt faglig begrunnet sanksjonsnivå vil også øke legitimiteten ved tilsyn og ilagte sanksjoner.

² Se f.eks. OECD (2016). Extended Producer Responsibility: [Extended Producer Responsibility: Updated Guidance for Efficient Waste Management \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/extended-producer-responsibility/updated-guidance-for-efficient-waste-management)

- (33) Selv om en sanksjon på 20 ganger folketrygdens grunnbeløp³ kan virke som et avskrekkende beløp, er det etter Konkurransetilsynets oppfatning vanskelig å se at et overtredelsesgebyr på dette grunnlaget ivaretar målsettingen med sanksjoner. Konkurransetilsynet kan ikke se at det er gitt en nærmere faglig begrunnelse for sanksjonsnivået som er foreslått.⁴

Med hilsen

Hanne Dahl Amundsen (e.f.)
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

³ Dette tilsvarer i dag om lag 2,5 MNOK.

⁴ Ettersom det kan være vanskelig å måle gevinsten ved å bryte regelverket kan blant annet selskapets omsetning brukes som et relevant mål i denne sammenhengen.

Mottaker
Miljødirektoratet

Postadresse
Postboks 5672, Sluppen

Poststed
7485 TRONDHEIM
Norge

Kontakt/e-post
post@miljodir.no