



Kommittédirektiv

Pantsystem för småelektronik

Beslut vid regeringssammanträde den 4 juni 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå hur producentansvaren för elutrustning kan kompletteras med krav på pant för småelektronik. Med småelektronik menas exempelvis mobiltelefoner, läsplattor och annan mindre elektronisk utrustning. Syftet med uppdraget är att öka insamlingen och återvinningen av elavfall och på så sätt bidra till giftfria, resurseffektiva kretslopp och en cirkulär ekonomi.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga befintliga flöden av småelektronik och hur konsumenter och företag hanterar småelektronik som har tjänat ut,
- föreslå hur ett nationellt pantsystem för småelektronik i syfte att öka insamling, återanvändning och återvinning kan utformas samt redovisa lösningar bland annat gällande producentansvar, mål för pantsystemet, finansiering, information, märkning, statistik, utformning av insamlingsystem samt en analys av lämplig nivå på panten,
- föreslå hur de svenska bestämmelserna om producentansvar för elutrustning ska anpassas så att de uppfyller minimikraven för utökat producentansvar i EU:s avfallsdirektiv,
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- om utredaren, när förslaget till pantsystem utformas, finner att andra alternativa lösningar än pant skulle vara mer kostnadseffektiva, mer samhällsekonomiskt effektiva, mer förenliga med en cirkulär ekonomi

eller av andra skäl mer motiverade, bör även sådana lösningar, konsekvenser av dessa lösningar och författningsförslag presenteras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021

Uppdrag att föreslå hur ett pantsystem för småelektronik kan utformas

I januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna, står det att krav på pant ska omfatta fler produkter som exempelvis batterier, mobiltelefoner och annan småelektronik.

I Sverige konsumeras stora mängder småelektronik, bland annat mobiltelefoner, läsplattor, leksaker och datorer. Småelektroniken är ofta komplex och består av olika ämnen och material som gör den svår att reparera eller materialåtervinna i alla komponenter. Vidare innehåller mycket småelektronik sällsynta jordartsmetaller som både är förknippade med problem kopplat till brytning och som sällan återvinns. Livslängd eller brukartid för småelektronik är också ofta relativt kort varför en hög insamlingsnivå är av betydelse för att minimera den totala miljöpåverkan.

För att bidra till återvinningsmålen i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet), sluta kretsloppen och bidra till en cirkulär ekonomi, är det av största vikt att det avfall som uppstår från den småelektronik vi konsumerar allt mer av i högre utsträckning samlas in och materialåtervinns. Utvecklingen mot en cirkulär ekonomi är en förutsättning för att Sverige ska gå före och bli världens första fossilfria välfärdsland till 2045, bidra till generationsmålet, miljö kvalitetsmålen och flera av målen inom Agenda 2030.

I Sverige säljs varje år miljontals elektroniska produkter som till slut blir elavfall. Statistiken över insamlat elavfall är uppdelad utifrån olika kategorier där flera produkter ingår i varje kategori. Exempel på kategorier är it-, telekom och kontorsutrustning, leksaker, fritids- och sportutrustning, små hushållsapparater, stora hushållsapparater m.m. Det är relativt stora skillnader i insamlingsnivåer för de olika kategorierna och nivåerna fluktuerar också från år till år. År 2018 gjordes en förordningsändring som innebär att elavfall ska delas in i nya kategorier och därför kommer att redovisas annorlunda från och med 2019 års volymer. Trenden för insamling är dock

generellt nedåtgående och Sverige har i dagsläget svårt att nå upp till WEEE-direktivets insamlingsmål på 65 procent.

Ett exempel på en av de vanligaste produkterna på konsumentmarknaden som slutligen blir elavfall är mobiltelefoner. De innehåller både miljöfarliga ämnen och sällsynta jordartsmetaller. Varje år säljs omkring 3,5 miljoner mobiltelefoner i Sverige men endast 750 000 mobiltelefoner lämnas in för att materialåtervinnas. Kunskapen om vad som händer med resterande telefoner är relativt låg. Uppskattningsvis säljs eller lämnas vissa telefoner vidare till andra användare, en del lämnas kvar i byrålådan och en liten del slängs i hushållsavfallet. Det finns därför behov av att kartlägga befintliga strömmar av småelektronik och hur konsumenter samt företag hanterar småelektronik som har tjänat ut.

För att sluta kretsloppen och bidra till omställningen till en mer cirkulär ekonomi måste samhället ställa om på många olika sätt. Småelektroniken behöver få en längre livslängd samt återanvändas och materialåtervinnas i högre utsträckning. Det finns redan i dag regleringar och styrmedel som syftar till att öka insamlingen av elavfall men det är trots detta relativt låga insamlingsnivåer och en nedåtgående trend, vilket tydliggör behovet av att undersöka och föreslå ytterligare styrmedel för att öka insamlings- och återvinningsnivåerna.

Vilka produkter ska vara i fokus och hur kan ett pantsystem utformas?

Arbetet ska i första hand inrikta sig på produkter och produktkategorier som är särskilt intressanta ur ett resurs- och miljöperspektiv med hänsyn till generationsmålet och miljökvalitetsmålen och där utredningen bedömer att det finns ett särskilt behov av att förstärka incitamenten för insamling.

Fokus ska ligga på småelektronik. Med detta menas exempelvis mobiltelefoner, läsplattor och annan mindre elektronisk utrustning. En utgångspunkt kan vara förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning där det anges att ett av kraven för att en elutrustning ska klassificeras som ”liten elutrustning” är att utrustningens yttermått varken på längden, bredden eller djupet överstiger 50 centimeter.

Det EU-direktiv som reglerar batterier (direktiv 2006/66/EG) ska omförhandlas. Förhandlingen förväntas pågå när utredaren ska lämna sitt betänkande. Detta innebär att de förslag som lämnas riskerar att snabbt

bli inaktuella. Batterier som inte ingår som en del i en elektronisk produkt ska därför inte ingå bland de produkter som ska utredas.

Syftet med utredningen är att undersöka och utforma förslag på ett pantsystem som kan öka insamlingen och återvinningen av elavfall och stärka utvecklingen mot en mer cirkulär ekonomi. Om utredaren finner aspekter som innebär motstridigheter mellan pantsystem och cirkulär ekonomi – såsom att återvinning gynnas framför återanvändning – ska dessa belysas och hanteras i utformningen av pantsystemet.

Om utredaren, när förslaget till pantsystem utformas, finner att andra alternativa lösningar än pant skulle vara mer kostnadseffektiva, mer samhälls-ekonomiskt effektiva, mer förenliga med cirkulär ekonomi eller av andra skäl mer motiverade bör även sådana lösningar, konsekvenser av dessa lösningar samt författningsförslag presenteras.

Utredaren behöver analysera och ta ställning till flera aspekter av ett pantsystem för småelektronik. En grundförutsättning är att få bättre kunskap om flödena av småelektronik. Utredaren behöver därför kartlägga och analysera dessa flöden, inklusive varför småelektronik inte återvinns i högre utsträckning. Det handlar också om att få kunskap om hur ett pantsystem kan påverka marknaden för återanvända och återanvändbara produkter, risker för friåkare, hur ett märkningssystem ska utformas, en analys av lämplig nivå på pant, hur systemet ska finansieras samt uppföljning av systemet. Vad gäller nivån på panten är det särskilt intressant att analysera hur olika nivåer kan leda till olika styreffekter. Den personliga integriteten måste hanteras om exempelvis mobiltelefoner och läsplattor ska kunna ingå i ett pantsystem.

Utredaren ska även analysera risken för illegal verksamhet och vid behov föreslå hur det kan motverkas. Hur elektronik som ingår i ett svenskt pantsystem på ett effektivt sätt ska kunna identifieras, i syfte att undvika att elektronik från andra länder finansiellt belastar ett svenskt pantsystem, ska ingå i analysen. Pantsystemets utformning ska särskilt ta hänsyn till svenska företags konkurrenskraft och hur risken för konkurrenssnedvridning mellan marknadsaktörer kan minimeras. Även distansförsäljningen av småelektronik från aktörer både inom och utanför EU ökar kontinuerligt och måste inkluderas i analysen.

Vid utformningen av förslag ska särskild hänsyn tas till EU:s bestämmelser om fri rörlighet för varor, kommissionens meddelande om utformning av

pantsystem och Världshandelsorganisationens avtal om tekniska handels- hinder (TBT). Utredaren ska också ta hänsyn till Sveriges övriga internationella åtaganden på området.

Den organisatoriska utformningen av systemet innehåller flera aspekter som särskilt måste utredas. En viktig fråga att analysera är t.ex. hur reglerna för ett pantsystem ska förhålla sig till de svenska reglerna om producentansvar för elutrustning, särskilt med avseende på tillståndskravet för insamling av elavfall.

Hänsyn ska tas till erfarenheter av pantsystem från andra länder.

Utredaren ska därför

- kartlägga befintliga strömmar av småelektronik och hur konsumenter och företag hanterar småelektronik som har tjänat ut,
- föreslå hur ett nationellt pantsystem för småelektronik kan utformas i syfte att öka insamling, återanvändning och återvinning samt redovisa lösningar bland annat gällande producentansvar, mål för pantsystemet, finansiering, märkning, information, statistik, utformning av insamlings- system samt en analys av hur illegal verksamhet kan motverkas och en analys av lämplig nivå på panten,
- utforma reglerna för ett pantsystem så att de uppfyller kraven på producentansvar i WEEE-direktivet och minimikraven på system för utökad producentansvar i EU:s direktiv 2008/98/EG om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet),
- föreslå vilken myndighet som ska ha tillsynsansvar över pantsystemet,
- analysera behovet av information om ett nytt pantsystem för små- elektronik till olika aktörer och föreslå hur lämpliga informationsinsatser kan utformas och finansieras,
- lämna nödvändiga författningsförslag,
- om utredaren, när förslaget till pantsystem utformas, finner att andra alternativa lösningar än pant skulle vara mer samhällsekonomiskt effektiva, mer kostnadseffektiva, mer förenliga med cirkulär ekonomi eller av andra skäl mer motiverade bör även sådana lösningar, konsekvenser av dessa lösningar samt författningsförslag presenteras, och
- ta hänsyn till erfarenheter från andra länder.

Hur ska producentansvaren för elutrustning anpassas till det reviderade avfallsdirektivet?

I juli 2018 trädde fyra EU-direktiv i kraft som ändrar sex direktiv på avfallsområdet. Ett av direktiven som ändrades är avfallsdirektivet. Det infördes bland annat allmänna minimikrav som ska uppfyllas av alla system för utökat producentansvar (artiklarna 8 och 8a). I direktivet definieras system för utökat producentansvar som en uppsättning åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att säkerställa att producenter av produkter har ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21). De nya minimikraven handlar framför allt om mål för avfallshanteringen, producenternas ansvar, offentliggörande av information och differentiering av producenternas ekonomiska bidrag till avfallshanteringen. Bestämmelserna gäller för såväl nya som befintliga producentansvar. För sådana producentansvar som är inrättade före den 4 juli 2018 ska de nya kraven vara genomförda senast den 5 januari 2023.

I Sverige finns ett producentansvar för elutrustning. Producentansvaret regleras i förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning och i föreskrifter som har meddelats med stöd av den förordningen. Bestämmelserna genomför WEEE-direktivet. I förordningen finns bland annat återvinningsmål, regler om producenternas ansvar för utformning och märkning av elutrustning. I förordningen regleras även ett ansvar för hanteringen av elutrustning när den blir avfall. Det finns särskilda regler för konsumentelutrustning som har blivit avfall (s.k. konsumentelavfall). Med konsumentelutrustning avses dels elutrustning som normalt används i privathushåll, dels elutrustning som är ägnad att användas av både privathushåll och yrkesmässiga användare. För att ett insamlingssystem ska få samla in och behandla konsumentelutrustning som har blivit avfall krävs tillstånd. Det ställs krav på att de tillståndspliktiga insamlingssystemen ska erbjuda lättillgängliga insamlingsplatser där avfallsinnehavarna gratis kan lämna ifrån sig konsumentelavfall. Det krävs att insamlingssystemen är rikstäckande och tar emot alla typer av konsumentelutrustning. Utöver det krävs att insamlingssystemet effektivt bidrar till att nå återvinningsmålen.

När en producent ansluter sig till insamlingssystemet övertar systemet producentens ansvar för att hantera det avfall som uppstår när producentens produkter blir avfall. En fördel med en sådan ordning är bland annat att tillsynsmyndigheten kan bedriva tillsyn mot en aktör i stället för mot varje

enskild producent. I förordningen finns även en skyldighet för större försäljningsställen av elutrustning att ta emot konsumentelavfall, om avfallets yttermått är sådana att det varken på längden, bredden eller djupet överstiger 25 centimeter. Det elavfall som samlas in ska sedan överlämnas till ett tillståndspliktigt insamlingssystem. För producenter av elutrustning som inte är konsumentelutrustning är kraven inte lika långtgående och det krävs inte tillstånd för att samla in sådan elutrustning när den har blivit avfall.

Regelverket för producentansvar för elutrustning uppfyller inte minimikraven i avfallsdirektivets kriterier för ett utökat producentansvar och kommer därför att behöva anpassas till de nya kraven.

Utredaren ska därför

- föreslå hur de svenska bestämmelserna om producentansvar för elutrustning ska anpassas så att de uppfyller minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag som redovisas ska uppfylla de krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar som finns i kommittéförordningen (1998:1474) och i förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Förslagen ska åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser och kostnadseffektivitetsanalyser för förslagen liksom för de viktigare åtgärder som utredaren övervägt men valt att inte föreslå. Skälen till att dessa valts bort ska också anges.

Utredaren ska analysera hur olika aktörer påverkas av förslagen, t.ex. avseende administrativa bördor, finansiering m.m. Det är angeläget att de åtgärder som föreslås utformas så att administrativa och andra kostnader för företag som omfattas blir så små som möjligt utan att göra avkall på syftet.

Påverkan på svenska företags konkurrensförutsättningar och konsekvenser för företagen på den nuvarande marknaden för återanvändning och återvinning ska särskilt analyseras.

Vidare ska utredaren analysera om förslagen kommer att medföra ökade kostnader eller minskade intäkter för staten, kommunerna eller regionerna

och om så är fallet, föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska inom ramen för den samhällsekonomiska konsekvensanalysen särskilt beskriva och om möjligt kvantifiera miljö- och hälsoeffekter samt effekter för den ekonomiska jämlikheten och jämställdheten. Slutligen ska utredaren redovisa hur förslagen förhåller sig till EU-rätt och internationell rätt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, däribland Naturvårdsverket, Kommerskollegium, Sveriges Kommuner och Regioner samt relevanta aktörer inom handel, insamling, återvinning och återanvändning. Utredaren ska också hålla sig informerad om och ta hänsyn till exempelvis EU-kommissionens aviserade plan att undersöka möjligheten att införa ett EU-gemensamt belöningssystem för gamla produkter för mobiltelefoner, läsplattor och laddare. Hänsyn ska också tas till omförhandlingen av batteridirektivet och den utredning om genomförande av avfallsdirektivet som pågår inom Regeringskansliet samt övrigt pågående relevant arbete inom Regeringskansliet, på myndigheter och inom EU.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2021.

(Miljödepartementet)