

Miljödepartementet
103 33 Stockholm

Ert Dnr M2021/00774
Vårt Dnr R-2021-26
Malmö den 25 augusti
2021

REMISSVAR: SOU 2021:26 – Använd det som fungerar

Avfall Sverige är kommunernas branschorganisation inom avfallshantering. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, cirka 150 tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sveriges stödjer avfallshierarkin som princip. Lång livslängd för produkter och komponenter och att produkterna och komponenterna i första hand kan återanvändas och i andra hand återvinnas när någon vill göra sig av med dem är viktiga aspekter.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige är, med hänvisning till de skäl som anges i utredningen, tveksam till nyttan av att Sverige inför pantsystem för småelektronik. Vid val mellan de två föreslagna systemen förordas alternativet med pantbevis.

- Om ett pantsystem införs, måste det utformas så att det inte motverkar återanvändning. Exempelvis innebär föreslagna pantsystem att konsumenten belönas när produkten lämnas in som avfall, i stället för att lämnas vidare som produkt för direkt återbruk. Att produkten genom överlämnningen automatiskt omklassas till avfall medför att mottagaren omfattas av de allt strängare avfallsreglerna. Utredningen har inte analyserat följderna av detta.
- Elavfall är redan mycket intressant för den organiserade brottsligheten. Ett pantsystem riskerar att öka brottsligheten ytterligare och behöver utformas så att det inte leder till ökad risk för stöld, hot och skadegörelse hos kommunala återvinningscentraler och andra insamlingssystem.
- Avfall Sverige delar utredningens bedömning om att regelverket för producentansvar för elutrustning inte uppfyller minimikraven för system för utökat producentansvar som anges i artikel 8a i avfallsdirektivet.
- Avfall Sverige tillstyrker förslaget om att en producent får en skyldighet att ge användare av elutrustning information om hur produkt med lokalt lagrad personlig information kan fabriksåterställas och hur informationen kan raderas.
- Förslaget om att den som driver ett insamlingssystem av elavfall ska se till att insamlingen sker på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning möjliggörs är en klar förbättring jämfört med dagens krav, men vagt utformat och sannolikt svår att genomdriva på ett effektivt sätt. Avfall Sverige föreslår en skarpare formulering, som innebär krav på reparation och annan förberedelse för återanvändning av insamlat elavfall där detta är möjligt och inte orimligt.
- Avfall Sverige tillstyrker förslaget om producentens informationsskyldighet, men menar att reglerna bör vara tydligare även här. Lagstiftningen bör ange minimikrav om hur en producent ska verka för att användare av elutrustning får goda förutsättningar att underhålla, reparera, uppgradera och återanvända denna för längsta möjliga livslängd. Det kan vara förlängd garanti, tillgång till support, reservdelar, bruksanvisningar samt teknisk information om reparabilitetsgrad och förväntad livslängd, till nytta för konsumenter långt utanför Sveriges gränser.
- Samverkan och ansvarsfördelning kring producenternas, insamlingsystemens och kommunernas informationsansvar till konsumenterna kommer att behöva analyseras och klarläggas närmare.
- För att få ett effektivt insamlingssystem är det av vikt att det är lättanvänt och tillgängligt – även för de konsumenter som inte har bil. Det hade varit värdefullt med en närmare utredning kring servicegraden, för säkerställa ett effektivt insamlingssystem över hela landet.

3. Generella kommentarer

Avfall Sverige tackar för möjligheten att lämna synpunkter på remissen. Utredningen synes vara väl underbyggd. De kartläggningar som gjorts inom utredningen, liksom informationen kring problemen med att få fram tillförlitlig statistik, är värdefull. (Se *utredningens kap. 3, 4 och 6*)

Bakgrunden till utredningen är också lovvärd: Målet att öka insamlingen och återvinningen av småelektronik och på så sätt bidra till resurseffektiva kretslopp och cirkulär ekonomi.

Avfall Sverige delar regeringens och utredningens problembild om att det nuvarande producentansvaret inte möter behovet av cirkulära lösningar för återanvändning. Avfall Sverige menar att detta är ett marknadsmisslyckande där konkurrensen är fortsatt snedvriden till förmån för marknaden för nyproducerade varor och resursförbrukning, framför återbruks- och reparationsmarknaden som gynnar resurshushållning.

4. Specifika kommentarer – pantsystem

Generellt välkomnar Avfall Sverige styrmedel och andra åtgärder som förebygger uppkomsten av avfall eller som kan bidra till att flytta produkter högre upp i avfallshierarkin innan de potentiellt kan bli avfall. Sådana åtgärder ligger i linje med EUs och Sveriges lagstiftning och mål (jfr 2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken).

Avfall Sverige är dock, med hänvisning till de skäl som anges i den väl underbyggda utredningen (*kap. 11.3*), tveksam till nyttan av att Sverige inför pantsystem för småelektronik. Pant kan ge en behövlig prissignal till konsumenten om värdet av återvinning, men kan också rättfärdiga köpet av en ny produkt istället för att reparera eller uppgradera den produkt man redan har. En mobiltelefon som lämnats in och pant återbetalats, får ingen ny pant efter reparation och återsättande på marknaden. Eftersom målet måste vara att återbruket ska öka, får i förlängningen pant en begränsad effekt.

Vem avgör för övrigt om det som lämnas in är avfall och pant ska återbetalas, eller en produkt som säljs vidare som sådan så att panten inte ännu ska betalas ut? Är det när mobilen inte kan repareras mer? Är det när kunden helt enkelt vill göra sig av med produkten och få ut panten? Finns det risk för att mobilerna görs obrukbara av konsument bara för att få ut panten?

Avfall Sverige vill lägga till följande, som inte redovisas i utredningen (*jämför kap. 11.3, 12.4-5, 12.8*): Pant och pantbevis innebär att konsumenten belönas när produkten lämnas in som *avfall*, i stället för att lämnas vidare för direkt återbruk som produkt. Att produkten genom överlämningen automatiskt omklassas till avfall medför att mottagaren omfattas av de allt strängare reglerna på avfallsområdet. Det innebär bland annat *anmälningsplikt* enligt miljöprövningsförordningen (2013:251) redan vid yrkesmässig sortering av elavfall (29 kap. 44 §) och vid kontroll/rengöring/fabriksåterställning och annan förberedelse för återanvändning (29 kap. 47 §) samt omfattande krav på anteckning, rapportering med mera. Se exempelvis liggande förslag om miljöbedömning och miljörapportering i

promemorian *Ett förbättrat genomförande av MKB-direktivet*. Utredningen har inte påtalat detta och har inte analyserat följderna av sådan administrativ börda för bland annat återbruksmarknaden och insamlingssystemets olika insamlingsplatser.

Utredningen bedömer (se kap. 8.5) att det endast är insamlingssystem med tillstånd som bör ansvara för att ta emot mobiltelefoner som är avfall och administrera panten. Det kan hindra eller störa befintliga och fungerande inbytessystem hos återförsäljare och därmed motverka återanvändning av produkterna. Däremot kan det vara det logiska alternativet för administrationen av systemet och med anledning av det ovan nämnda avfallsregelverket.

Elavfall är redan mycket intressant för den organiserade brottsligheten (se kap. 8.12). Ett system med pant eller pantbevis riskerar att öka brottsligheten på området ytterligare och måste därför utformas så att det inte leder till ökad risk för stölder och medföljande hot och skadegörelse för kommunala återvinningscentraler och andra insamlingssystem. Avfall Sverige delar utredningens bedömning att ett manuellt mottagande på återvinningscentralerna inte är lämpligt, men att det precis som det finns pantautomater för burkar och flaskor på vissa återvinningscentraler i dag, eventuellt skulle vara möjligt att ha pantautomater för mobiltelefoner på återvinningscentralerna. Ett sådant system bör föregås av en utredning om hur systemet ska utformas för att vara säker (stöldrisker behöver minimeras genom bland annat att utbetalningen är digital) och inte minska möjligheten för återbruk av inlämnade mobiler.

Förslag till förordning om pant på mobiltelefoner (traditionell) medverkar inte till att de som redan nu används eller ligger i byråldorna lämnas in. För att få bättre insamlingseffekt förordas alternativet med pantbevis, vid val mellan de två förslagen. (Även utredningen förordar i kap. 10.8 det alternativet vid ett val mellan pantsystemen.)

Som anges i utredningen är Sverige en mycket liten aktör på marknaden. Ett pantsystem skulle bara vara till nytta i Sverige och kostsamt att administrera, vilket kan komma att allokera resurser från annat och mer effektivt miljöarbete. Avfall Sverige delar utredningens slutsats om att ett nationellt pantsystem bör invänta de pågående utredningarna inom EU om produktpass och om ekonomiska incitament som exempelvis ett pantsystem.

Det krävs större volymer för lönsamhet inom reparationsbranschen, vilket också berörs upp i utredningen (kap. 4.3.2). Avfall Sverige påtalade detta i yttrande över promemorian *”Ytterligare stimulanser på hyberområdet: En ny skattereduktion för reparationer och skattefri uthyrning av personliga tillgångar”*. Det skulle vara en fördel med ett lagstadgat system för att säkerställa att producenterna finansierar underhåll och reparationer av produkterna. Ett exempel på hur detta skulle ske är förlängd garantitid och/eller obligatorisk support och underhåll med antal gratis reparationer, som gäller under den förväntade (och redovisade) livslängden för produkten och som följer med vid köp av produkten. I kombination med en stärkt reklamationsrätt, kan effekterna bli omfattande. Producenterna kan antingen stå för reparationen själv eller erbjuda exempelvis ersättning

som i fallet med modellen 'Repair Network Vienna': en reparationscheck som kunden laddar ner online och kan använda direkt för reparationen hos anslutna företag. Att få en check som ingår i inköpspriset framstår som en gratistjänst och kan leda till att konsumenten satsar på reparationer av hög kvalitet hos reparatörer med kunskap om produkten/varumärket, för att produkten ska hålla längre (jämför med återkommande service av bilar). Om support-, underhåll- och reparationstjänster blir mer tillgängliga, ökar incitamenten ytterligare för konsumenterna. Exempelvis ökar återbruk och återtillverkning av mobiltelefoner, läsplattor och annan IT mycket snabbt eftersom det för konsumenten är krångligare att skaffa en ny mobiltelefon med nytt nummer, överföring av information och liknande, samtidigt som det för producenten blir allt dyrare att skaffa råvarorna för nya produkter. Producenter som erbjuder support, underhåll och reparationer kan också antas få trognare kunder. Det skadar inte att lagstiftningen stödjer denna utveckling och lägger fokus på ett utvecklat producentansvar, snarare än ett pantsystem.

5. Specifika kommentarer – utvecklat producentansvar

Istället för pantsystem förordar utredningen ett utvecklat producentansvar för elutrustning (*kap. 10.2-6*). Det är tydligt redan i nuvarande miljöbalken och förordning om producentansvar för elutrustning att mängden elavfall ska minska och att alla - varav producenterna uttryckligen - ska vidta avfallsförebyggande åtgärder. Alla utom ett av målen i 25-28 §§ förordningen inbegriper också förutom materialåtervinning även förberedelse för återanvändning. Ändå sorterar och krossar insamlingssystemens förbehandlingsanläggningar insamlat elavfall och det går framför allt till materialåtervinning. En mycket liten del återanvänds. Avfall Sverige har också kännedom om flera fall där nyligen skärpta krav på avfallshantering direkt medfört att småskalig förberedelse för återbruk av insamlat elavfall har upphört.

Vid utformningen av skarpa krav har alltså den svenska implementeringen av avfallsdirektivet och WEEE-direktivet fokuserat på insamling och återvinning snarare än återanvändning och avfallsförebyggande. Avfall Sverige delar utredningens bedömning om att regelverket för producentansvar för elutrustning inte uppfyller minimikraven för system för utökat producentansvar som anges i artikel 8a i avfallsdirektivet. Som utredningen anger finns det anledning att ändra detta genom att skärpa kraven för aktörerna.

- Utredningen ser flera möjligheter att öka servicen vad gäller insamlingen av elavfall exempelvis genom ökad fastighetsnära insamling, insamling i anslutning till matvarubutiker, köpcentrum eller andra platser där folk regelbundet rör sig. (*Se kap 9.5 Förbättrad service vad gäller insamlingen av elavfall*)

Avfall Sverige delar bedömningen men vill påtala att de ökade kraven på anmälningsplikt för bland annat lagring som del av att samla in avfall, på att yrkesmässigt förbereda avfall för återanvändning (hit räknas exempelvis att fabriksåterställa en inlämnad mobiltelefon) rapportering och liknande, kan medföra omfattande administration och kostnader som kan motverka butikens vilja att ta emot sådant avfall. För att få ett effektivt insamlingssystem är det av vikt att det är lättanvänt och tillgängligt – även för de konsumenter som inte har

bil. Producenternas avgift till insamlingssystemet behöver alltså täcka även sådana kostnader för insamlingssystemen, för att incitamenten inte ska utebli. Det hade varit värdefullt med en närmare utredning kring servicegraden, för säkerställa ett effektivt insamlingssystem över hela landet.

- Utredningen föreslår att den som driver ett insamlingssystem med tillstånd ska se till att insamlingen sker på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning möjliggörs för avfall som kan förberedas för återanvändning. *(Se kap. 9.8 och 11.2.1 Möjliggör förberedelse för återanvändning vid insamling av elavfall)*

Avfall Sverige delar bedömningen att detta måste förändras. Större delen av den småelektronik som lämnas på återvinningscentraler saknar visserligen potential att återanvändas. Avfallet är antingen trasigt eller så gammalt att de inte längre går att återanvända, men en inte obetydlig andel skulle vara möjlig att återanvända och i så fall ska det vara huvudregeln: fungerande och reparerbara produkter ska plockas ut för återbruk.

Utredningens förslag är en klar förbättring jämfört med dagens krav, men alltför vagt utformat för att kunna genomdrivas effektivt av myndigheterna. Bland annat är det oklart vad som menas med ”möjliggörs”. Kravet bör istället vara att *verksamheten ska bedrivas så att avfall lämpat för återanvändning förbereds för återanvändning, där detta inte är orimligt enligt 2 kap. 7 § och 15 kap. 10 § miljöbalken. Särskild hänsyn ska därvid tas till behovet av återanvändning av produkter och avfall som utgör huvudsakliga källor till råvaror av avgörande betydelse*. På detta sätt ska reparation och annan förberedelse för återanvändning av insamlade elprodukter – särskilt sådana som innehåller kritiska råvaror – vara huvudregeln, så att återanvändning faktiskt sker före materialåtervinning i enlighet med hushållningsprincipen och avfallshierarkin (2 kap. 5 § och 15 kap. 10 § miljöbalken).

I förlängningen borde yrkesmässig destruktion av fungerande produkter uttryckligen förbjudas, annat än i undantagsfall. Det är känt att destruktion av osålda och begagnade varor sker för att hålla uppe priset på nyproducerade/egna varor.

- Utredningen föreslår informationsskyldigheter för producenter och den som driver ett insamlingssystem som har tillstånd. Det rör sig bland annat om ”lämpliga” åtgärder för att informera innehavare av konsumentelavfall om fördelarna av att vidta avfallsförebyggande åtgärder, skyldigheten att sortera ut elavfall och var utsorterat elavfall kan lämnas, insamlingssystemens ansvar och vilka möjligheter det finns att återvinna elavfall och vilken miljönytta detta ger. Producenter av elutrustning ska ha tillgänglig information om hur elutrustning med lokalt lagrad information kan fabriksåterställas och hur sådan information kan raderas. *(Kap. 11.2.4 Information om avfallsförebyggande, insamling och återvinning på nationell nivå, kap. 11.2.5 Information om hanteringen av produkter med personliga data)*

Avfall Sverige tillstyrker att det informationsansvar kommunerna har på lokal nivå kompletteras med ett ansvar för insamlingssystem och producenter att informera på

nationell nivå och på produktnivå enligt förslaget. Det behöver tillfogas specifikationer i föreskrift om vad informationen som minst ska innehålla.

Samverkan och ansvarsfördelning kring producenternas, insamlingsystemens och kommunernas informationsansvar till konsumenterna kommer att behöva analyseras och klarläggas närmare.

- Utredningen föreslår att producenten ska verka för att användare av elutrustning får goda förutsättningar att återanvända denna, om elutrustningen är lämplig att återanvända. En producent ska använda ekonomiska incitament och andra incitament i den omfattning som är lämpliga för att den som har elavfall ska fullgöra sin skyldighet att sortera ut och hantera elavfall. Incitamenten ska vara sådana att de inte motverkar en effektiv resursanvändning. (*Kap. 5.2.6 samt kap. 11.2.2 Ge producenterna ansvar att verka för återanvändning av elutrustning, kap. 11.2.3 Stärkta incitament i insamlingen av elavfall*)

Avfall Sverige noterar att det inte föreslås att lagstiftningen definierar vad ”verka för” eller ”goda förutsättningar” innebär. Avfall Sverige menar att reglerna bör vara tydligare även här. Förordningen eller föreskrifter bör ange *preciserade minimikrav* om hur en producent ska verka för att användare av elutrustning får goda förutsättningar att underhålla, reparera, uppgradera och återanvända denna för längsta möjliga livslängd. Det skulle kunna vara att ljuskällor i en armatur och batterier ska kunna bytas ut, helst av konsumenten själv. Det kan vara minimikrav på tillgång till support, reservdelar (vars pris ska medföra att reparation är fördelaktigare än att köpa en ny produkt), bruksanvisningar samt teknisk information (gärna märkning) om reparabilitetsgrad och förväntad livslängd. Frankrike har som första medlemsland sedan 1 januari 2020 tvingande regler om att reparationsindex (repairability index) på en skala 1-10 ska anges för tvättmaskiner, laptops, smartphones, TV-apparater och gräsklippare. Klassningen av produktens ”reparerbarhet” beräknas mot bakgrund av möjligheten till isärplockning (ease of disassembly), pris och tillgång till reservdelar samt tillgång till information om reparation.

Sådant skulle bidra till att konsumenterna kan använda produkterna så länge som möjligt men också välja produkter med längre livslängd. Informationen skulle också bidra till reparabilitet och återbruk långt utanför Sveriges gränser.

- Utredningen föreslår att insamlingssystemen, och producenter som inte ingår i insamlingsystem, ska tillgängliggöra information om hur insamlingssystemet respektive producenten bidrar till att nå återvinningsmålen, vilka aktörer som anlitas för avfallshantering m.m. (*Kap. 5.2.11, 11.2.4*)

Avfall Sverige anser att skyldigheten uttryckligen ska innefatta tillgängliggörande av vilka aktörer eller system som anlitas för support, reparation och försäljning av varor som förberetts för återanvändning. Även information om reparabilitet med mera, som nämns ovan, bör regleras som tvingande krav.

- Naturvårdsverket ska vid prövning av tillstånd till insamlingssystem beakta produkternas reparerbarhet, tillgänglighet av reservdelar, hållbarhet och garantin vid beräkning av avgiften till insamlingssystemen. (Kap. 5.2.13)

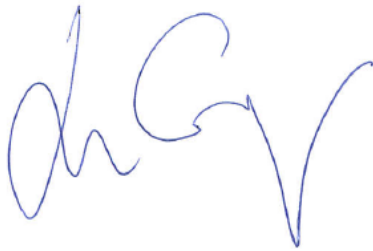
Avfall Sverige tillstyrker förslaget men upprepar att tvingande minimikrav för nämnda aspekter borde regleras i lagstiftningen för att få full effekt och för att få till den genomgående och snara omställning som behöver göras. Avgiften som insamlingssystemen ska betala, ligger alltför långt från produkterna (d.v.s. för sent i livscykeln) för att få konkret effekt på produkternas reparerbarhet, tillgänglighet av reservdelar, etcetera.

Sammantaget är förslagen som syftar till återbruk och förlängd livslängd för vaga för att kunna genomdrivas effektivt genom tillsyn eller vid tillståndsprövning för att åstadkomma den behövliga omställningen. Ansvaret lämnas liksom idag till producenterna och insamlingssystemen att välja vad de vill göra. Ytterligare lagstiftning behövs, om produkternas utformning, livslängd, uppgraderbarhet och reparerbarhet. Det skulle få mycket stor effekt på återanvändning av produkter och minska mängden upplagrade mobiltelefoner och datorer i byrålådor och källare.

Finansieringen av en sådan omställning skulle sannolikt innebära ett betydande påslag på nypriset, vilket skulle bidra till att korrigera nämnda marknadsmisslyckande. Avfall Sverige menar att de resursbrister och akuta hot mot klimat, miljö och biologisk mångfald vi står inför, samtidigt som mängderna elprodukter och elavfall ändå fortsätter att öka, rättfärdigar kraven. De stöds också av avfallsdirektivet i sin nya lydelse. Producenterna står för övrigt redan idag inför en ökande resursbrist, som förr eller senare kommer att medföra betydande prispåslag.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till Avfall Sveriges seniora miljöjurist Andrea Hjärne, andrea.hjarne@avfallsverige.se, telefon 040-35 66 13.

Med vänlig hälsning,
Avfall Sverige



Lars Stjernkvist
Ordförande



Tony Clark
Vd