

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 betänkandet Använd det som fungerar (SOU 2021:26)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Utredningen om pantsystem för småelektronik lämnar författningsförslag till två alternativa pantsystem för mobiltelefoner. Det ena alternativet betecknas som ett traditionellt pantsystem och det andra ett pantsystem med pantbevis. Det förra innebär bland annat att en producent ska informera användare om att panten återfås när en mobiltelefon som har blivit avfall lämnas till ett godkänt insamlingssystem och rapporteringsskyldigheter till Naturvårdsverket om antal tillhandahållna och insamlade mobiltelefoner på den svenska marknaden. Nivån på panten föreslås vara 100 kronor. Detta alternativ innebär även ett förbud mot att släppa ut mobiltelefoner som inte är identifierbara på den svenska marknaden. Det andra alternativa pantsystemet innebär att det vid köp av en mobiltelefon erhålls ett pantbevis som tillsammans med inlämning av en mobiltelefon som är avfall ger rätt till återbetalning av den inbetalda panten. Nivån på panten föreslås även i detta alternativ vara 100 kronor. Återbetalningen av panten ska göras av ett insamlingssystem som har tillstånd. Pantsystemet finansieras av producenterna för mobiltelefoner. Även detta alternativ innehåller rapporteringsskyldigheter för producenter och insamlingssystem. Förslagen till pantsystem innebär en årlig avgift till Naturvårdsverkets tillsyn om 1 000 kronor för producenter och 10 000 kronor för den som driver ett insamlingssystem samt bestämmelser om sanktionsavgifter. Förslagen innebär nya förordningar om pantsystem samt följändringar i förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, miljötillsynsförordningen (2011:13) och förordning (2012:259) om miljöstraffavgifter. Av dessa två alternativ förordar utredningen pantsystemet med pantbevis.

Utredningen förordar emellertid en tredje lösning, framför de två alternativa pantsystemen, nämligen en utvidgning av producentansvaret för elutrustning, vid sidan av de nya minimikrav för producentansvar som krävs för att uppfylla artikel 8a i avfallsdirektivet. Detta tredje förslag innebär i huvudsak följande:

- Den som driver ett godkänt insamlingssystem ska se till att insamlingen sker så att förberedelse för återanvändning möjliggörs
- En producent ska verka för att användare av elutrustning som är lämplig att återanvända får goda förutsättningar för detta.

- En producent ska använda ekonomiska och andra incitament för att den som har elavfall ska fullgöra sin skyldighet att sortera ut och hantera detta enligt avfallsförordningen.
- Den som driver ett godkänt insamlingssystem ska genomföra lämpliga åtgärder för att informera innehavare av konsumentelavfall om fördelarna av avfallsförebyggande åtgärder, skyldigheten att sortera ut elavfall och var detta kan lämnas, insamlingssystemens ansvar för en säker insamling och hantering och vilka möjligheter det finns att återvinna elavfall samt miljönyttan detta ger.
- En producent ska se till att användare av elutrustning får information om hur elutrustning som har lokalt lagrad information kan fabrikåterställas och hur lokalt lagrad personlig information kan raderas.
- Vid beräkningen av avgiften som en enskild producent ska betala till ett insamlingssystem ska hänsyn tas till den mängd produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden. Avgiften ska täcka de kostnader som insamlingssystemet har för avfallshanteringen.
- Producenter och den som driver ett godkänt insamlingssystem ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på vissa uppgifter och att vissa krav uppfylls.
- Producenter och den som driver ett godkänt insamlingssystem ska tillgängliggöra information om bland annat hur de når återvinningsmålen i förordningen om producentansvar för elutrustning.
- Vid beräkningen av avgiften som en enskild producent ska betala till ett godkänt insamlingssystem ska hänsyn tas till den mängd produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden samt till produktens egenskaper.
- Naturvårdsverket ges bemyndigande för att kunna meddela föreskrifter om hur avgifterna ska beräknas.

Förslagen kopplat till detta alternativ innebär ändringar i miljöbalken och i förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning.

Författningsförslagen för respektive alternativ föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Utredningen anger att dess uppdrag har varit att utreda och föreslå hur producentansvaret för elutrustning kan kompletteras med krav på pant för småelektronik. Om den 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 motiverad så ska även sådana lösningar presenteras. I utredningen ingick även att kartlägga befintliga flöden av småelektronik i samhället samt hur konsumenter och företag hanterar uttjänt småelektronik. Med småelektronik avses i utredningen elutrustning vars yttermått inte överstiger 50 centimeter, exempelvis mobiltelefoner, surfplattor, bärbara datorer, leksaker, elektriska verktyg och hushållsapparater. Till detta skulle utredaren även föreslå hur de svenska bestämmelserna om producentansvar för elutrustning ska anpassas så att de uppfyller minimikraven för ett utökat producentansvar i avfallsdirektivet, då det befintliga nationella regelverket inte uppfyller dessa nya krav. Syftet är att öka insamlingen och återvinningen av elavfall och på så sätt bidra till giffria, resurseffektiva kretslopp och en

cirkulär ekonomi. I direktivet anges också som problembild att insamlingen av småelektronik som är avfall har en nedåtgående trend och att det i dagsläget är svårt att nå insamlingsmålet på 65 procent. Utredningen anger vidare att ett grundläggande problem är brister i statistik och uppföljning som gör att det inte är möjligt att få en tillräckligt tydlig bild av insamlingsnivåerna för småelektronik. I och med produkternas livslängd är det svårt att jämföra insamlad mängd med den som satts på marknaden. De produktkategorier som följs upp samlar flera olika produkttyper och det har tidigare inte gjorts någon uttalad skillnad på stora eller små produkter. Det anges att även om insamlingsnivåerna för småelektronik i vissa fall bedöms som låga visar kartläggningen av flödena att det endast till viss del beror på att småelektronik slängs i restavfallet eller sorteras fel på återvinningscentralerna. En bidragande förklaring är i stället att stora mängder används i samhället och att det även sker en viss upplagring av produkter som inte längre används.

Utredningen anger att mer och tydligare information samt stärkta incitament skulle ha betydelse för att få konsumenter att lämna sitt elavfall till återvinning. Utredningen anger vidare att det dominerande skälet till att konsumenter inte lämnar ej fungerande mobiltelefoner, surfplattor och bärbara datorer till återvinning är en rädsla för att den personliga information som de innehåller ska komma i orätta händer. Avgörande för utredningens bedömning av behovet av åtgärder anges vara att en stor andel av de produkter som lagras hos hushåll och verksamheter fortfarande fungerar. I många fall köper konsumenterna en ny produkt innan den gamla slutat fungera. Utredningen anger att konsumenter upplever ett motstånd mot att lämna eller sälja produkter för återanvändning och att det finns bristande kännedom om möjligheterna till och nyttan av återanvändning. Återanvändning upplevs också som krångligt, kombinerat med exempelvis oro för att inte få betalt. Att lämna fungerande produkter till återvinningen ses ibland som den enklaste lösningen, vilket enligt utredningen är en oacceptabel konsekvens av nuvarande producentansvar och insamlingssystem med ensidigt fokus på återvinning.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Utredningen redogör för mål och strategier och det pågående arbetet, både på EU nivå och i Sverige, för att öka takten i omställningen mot en cirkulär ekonomi och bättre resursutnyttjande. Det anges exempelvis att den svenska strategin för cirkulär ekonomi som beslutades i juni 2020 kan förväntas få konsekvenser på elutrustning, framför allt när det gäller återanvändning och återvinning. Eftersom tillverkningen av elutrustning framför allt sker utomlands kan insatser mot produktionen i form av lång livslängd och reparerbarhet ha svårare att få genomslag på elutrustning till följd av en svensk strategi. Däremot kan EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi förväntas få en större effekt på tillverkningen av elutrustning och framför allt på informations- och kommunikationsteknologi eftersom det framgår att prioritet kommer att ges till bland annat just detta. Inom EU pågår även ett arbete med att se över möjliga lösningar för återtagning av småelektronik och att även detta arbete kan förväntas få effekter i Sverige. Utredningen anger att detta arbete och vilka effekter det slutligen får på insamlingen och hanteringen av elavfall i Sverige inte är möjligt att uttala sig om i dag. Det pågår även en del arbete hos de godkända insamlingssystemen, producenter, återförsäljare, kommuner och aktörer på andrahandsmarknaden som skulle kunna påverka

framtida återanvändning och insamling. När det gäller branschen så har utredningen framför allt sett ett pågående arbete kopplat till mobiltelefoner.

Branschen är enligt utredningen mycket medveten om den stora upplagringen av framför allt mobiltelefoner och det finns ett pågående arbete med att försöka öka insamlingen av mobiltelefoner. Även om de flesta incitament från branschen bygger på så kallade inbyteslösningar där inlämnandet av en gammal telefon kan ge rabatt vid köpet av en ny, finns det även initiativ som inte kopplas till konsumtion. En majoritet av de telefoner som samlas in genom teleoperatörerna fungerar fortfarande och exporteras därför ofta för återanvändning utanför Sverige, vilket innebär att de inte blir en del av den svenska insamlingsstatistiken. Så länge denna export inte räknas bort från statistiken över det som satts på marknaden i Sverige medför det i stället att insamlingsnivåerna som de mäts i dag blir lägre.

När det gäller insamlingssystemen så pågår ett bredare arbete med att se över återanvändning samt insamling och hantering av elavfall i stort. Det anges exempelvis att ett insamlingssystem nyligen lanserat insamlingssäkra boxar för avfall som innehåller personlig information för att ge en säkrare insamling. Ett annat håller tillsammans med kommunerna på att se över hur insamlingen på återvinningscentralerna kan göras säkrare. Pågående arbete hos insamlingsaktörerna kan få effekt på insamlingen av mobiltelefoner. Ytterligare en faktor som kan komma att påverka insamlingen av mobiltelefoner är att den personliga informationen i form av bilder, sms, anteckningar med mera i allt större utsträckning sparas i molntjänster och inte på själva produkten. Den tydliga oro som finns över personlig information som finns lagrad på produkterna i dag kan därmed komma att ha mindre betydelse framöver och göra att motståndet över att lämna ifrån sig telefonen kan komma att minska. Det finns även vissa tecken på att det sker en utveckling av affärsmodeller där det i framtiden kan vara så att telefoner i större utsträckning kommer att hyras eller att tjänsten som en mobiltelefon medför köps, utan att äga själva enheten, vilket skulle medföra mer koncentrerade flöden av mobiltelefoner som då är lättare att kontrollera. Det faktum att unga i större utsträckning sparar mobiltelefonen i byrålådan jämfört med äldre kan i stället tyda på att den framtida upplagringen kan komma att öka. Sammantaget är det svårt att förutsäga hur insamlingen av mobiltelefoner kommer att se ut framöver. Det finns dock flera saker som tyder på att positiva förändringar kan komma att ske.

Även om det pågår en hel del arbete inom området så bedömer utredningen att resultaten av detta kan ligga långt fram i tiden och att förslagen till utveckling av producentansvaret skulle kunna vara ett sätt att skynda på och bredda denna pågående utveckling.

Vad avser genomförandet av de nya kraven för utökat producentansvar som införts i artikel 8a i avfallsdirektivet anger utredningen att det nationella handlingsutrymmet är begränsat, men redovisar där möjligt alternativa sätt att genomföra dessa. Vad avser övriga förslag redogör utredningen utförligt och detaljerat för tre olika alternativa lösningarna, som var och en utgör helhetslösningar. För- och nackdelar med och konsekvenser av de tre alternativen redovisas, liksom överväganden kring enskilda bestämmelser. Det redogörs bland annat för olika alternativa styrmedel, överväganden kring vilka produkter som är mer eller mindre lämpliga att ingå i pantsystem och nivåer för pant och avgifter. Det genomförs även en jämförande analys av de olika pantsystem utifrån ett kostnadseffektivitetsperspektiv.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är mycket positivt att utredningen lämnar flera alternativa huvudförslag samt redovisar dem och jämför dem så utförligt. Det framgår tydligt varför man förespråkar det ena alternativet framför de andra och såvitt Regelrådet kan bedöma gäller detta även utformningen av enskilda bestämmelser inom huvudalternativen. Mot bakgrund av beskrivningen av pågående arbete på nationell och internationell nivå, både på lagstiftningsområdet och i övrigt, och att utvecklingen sammantaget bedöms gå åt rätt håll och att Sverige i många avseenden ligger i framkant, är det emellertid inte helt otvetydigt varför Sverige utöver de tvingande minimikraven anses behöva lagstifta ytterligare på området.

Regelrådet finner emellertid redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Utredningen beskriver relevanta EU-rättsakter på området, företrädesvis direktiv 2008/98/EG om avfall (avfallsdirektivet) och ändringsdirektivet (2018/851/EU), direktiv 2012/19/EU om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet), avfallstransportförordningen (1013/2006/EG) som genomför Baselkonventionen, direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter (ekodesigndirektivet) samt hur förslagen förhåller sig till dessa. Utredningen sätter även förslagen i förhållande till EU:s övergripande principer och regler för den fria rörligheten, samt redogör för huruvida förslagen behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) respektive direktiv 2015/1535/EU om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Utredningen anger att de föreslagna bestämmelserna som syftar till att införliva bestämmelserna i artikel 8a i avfallsdirektivet i förordningen om producentansvar för elutrustning inte går utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen och att förslagen i övrigt är förenliga med EU-rätten.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Alla förslag föreslås träda i kraft den 5 januari 2023.

Avseende de författningsändringar som ska genomföra de nya kraven i avfallsdirektivet anges i direktivet att sådana ska vara beslutade senast den 5 januari 2023. Ett försenat eller bristfälligt genomförande av bestämmelserna innebär en överträdelse och kan resultera i straffavgift och vite. Vissa av bestämmelserna om ett utvecklat producentansvar och om pantsystem anges delvis genomföra artikel 8a och det därför är lämpligt att dessa förslag genomförs samtidigt.

Vad avser förslagen om inrättandet av pantsystem anges att insamlingssystemen och producenterna behöver ges tillräckligt med tid för att utveckla ett system för pantbevis samt säkerställa mottagningsplatser för inlämning av mobiltelefoner och återbetalning av pant.

Utredningen bedömer vidare att förslaget om pant på mobiltelefoner ska anmälas enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler. En sådan anmälan innebär att en frysningsperiod börjar löpa på tre månader som börjar löpa den dag som ett föreskriftsförslag anmäls till kommissionen. En föreskrift får inte träda i kraft innan frysningsperioden har löpt ut.

För förslagen om genomförandet eller utvecklandet av producentansvaret anger utredningen att den inte ser något behov av några speciella informationsinsatser utöver de som Naturvårdsverket vanligtvis genomför för att informera berörda aktörer om ny och förändrad lagstiftning. Beträffande förslagen om införandet av ett pantsystem anges att en rad informationsinsatser behöver göras. För att ett pantsystem ska få acceptans är det viktigt att alla som berörs informeras i god tid innan införandet. De som framför allt kommer att ha ett behov av information är användare av mobiltelefoner, återförsäljare av mobiltelefoner samt kommuner. Även de som ska hantera mottagandet av mobiltelefonerna och återbetalningen av panten måste informeras. Hur mottagandet kommer att sättas upp lämnas till de ansvariga för pantsystemet och vilka aktörer som berörs är svårt att säga med säkerhet i det här läget, men utredningen anger att man har utgått från att återförsäljare av mobiltelefoner skulle kunna vara en sådan aktör som tar emot mobiltelefoner som är avfall för återbetalning av pant.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det är delvis olika företag som berörs av de olika förslagen. De företag som berörs av förslagen att uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet samt för ett utvecklat producentansvar är framför allt producenter (svenska tillverkare och importörer samt utländska företag som säljer direkt till slutanvändare på den svenska marknaden) av elutrustning, insamlingssystemen och företag på andrahandsmarknaden. För förslagen om pantsystemen för mobiltelefoner är det förutom insamlingssystem framför allt producenter av mobiltelefoner som berörs.

Utredningen anger att det i dag finns 2 541 företag som är registrerade hos Naturvårdsverket som producenter för elutrustning. Det är 1 330 företag som är registrerade som producenter för konsumentelutrustning och 1 511 företag är registrerade som producenter för övrig elutrustning. Det är därmed 330 företag som är registrerade som producenter för båda typerna av elutrustning. Det finns enligt utredningen ingen information om hur många av dessa som räknas som små, medelstora eller stora företag. Hur många av dessa som är tillverkare respektive importörer går inte att få fram uppgifter om utifrån producentansvarsregistret. Av producenterna är ungefär 40 procent registrerade som utländska producenter. Inte heller utifrån SCB:s företagsdatabas går det att få fram uppgifter om importörer eller tillverkare för den svenska marknaden. Det går att få fram hur många företag som tillverkar olika typer av elutrustning i Sverige, men om försäljningen sker på den svenska marknaden framgår inte. Det går inte heller att få fram uppgifter om antal företag som importerar varor eftersom SNI-kodningen görs utefter hur man säljer varorna vidare, det vill säga företag anger kod efter om de bedriver parti- eller provisionshandel respektive detaljhandel. Att använda dessa SNI-koder skulle därmed resultera i att alla företag som säljer elutrustning i Sverige kommer med, vilket är långt fler än de som importerar

elutrustning. Antalet företag som tillverkar elutrustning är enligt SCB:s företagsdatas 1 144. Hur dessa fördelar sig på olika SNI-koder och antalet anställda framgår av en tabell (13.1) i betänkandet. En del av förslagen förväntas medföra konsekvenser för alla producenter, medan en del endast får konsekvenser för producenter av konsumentelutrustning eller producenter för övrig elutrustning.

Utredningen anger att det inte sker någon tillverkning av mobiltelefoner som är konsumentelutrustning i Sverige i dag. De som räknas som producenter för mobiltelefoner är därför de som importerar mobiltelefoner till Sverige och gör dem tillgängliga för den svenska marknaden, eller de som säljer direkt till svenska köpare på distans från andra länder. Hur många som räknas som producent för just mobiltelefoner finns det inte en faktisk siffra på, men baserat på de företag som är anslutna till insamlingssystemen har utredningen uppskattat att det är i storleksordningen 10–20 företag som räknas som producenter för mobiltelefoner i Sverige. Det är både varumärkesägare och återförsäljare som importerar mobiltelefoner till Sverige. En majoritet av dessa är stora internationella företag med verksamhet i Sverige eller stora butikskedjor. Antalet producenter som säljer på distans direkt till svenska konsumenter antas vara några enstaka.

Enligt HUI (2019) fanns det 2 400 hemelektronikbutiker år 2017. Alla dessa säljer dock inte mobiltelefoner och utöver dessa tillkommer webbföretagen. Enligt uppgifter från SCB:s företagsregister fanns det 2020 334 företag registrerade som telebutiker och ytterligare 618 företag som inkluderar postorderhandel och detaljhandel på internet med datorer och annan elektronisk utrustning, bland annat mobiltelefoner. Totalt ger detta 952 företag. Utredningen anger att verksamheter som säljer mycket annat än mobiltelefoner sannolikt är registrerade under en annan SNI-kod och att det därför är svårt att få fram en exakt siffra på hur många återförsäljare för just mobiltelefoner det finns. Utredningen utgår från att antalet återförsäljare är cirka 1 000 företag. De återförsäljare som hyr ut mobiltelefoner i stället för att sälja dem betraktas som de som köper mobiltelefonerna, betalar panten och därmed de som ska ha tillgång till pantbevisen.

Utredningen anger vidare att det idag finns två insamlingssystem som har tillstånd för att samla in konsumentelavfall; El-kretsen och Recipo. El-kretsen är den största aktören och samlar in cirka 98 procent av konsumentelavfallet. Av producenterna är cirka 90 procent anslutna till El-kretsen. Flera av förslagen berör insamlingssystemen.

Aktörer på andrahandsmarknaden är dels kommersiella aktörer, dels ideella organisationer. Hur många aktörer som säljer begagnad elutrustning är enligt utredningen svårt att veta. Antalet företag eller organisationer registrerade på SNI-koden för butikshandel med övriga begagnade varor var 884 2020 enligt SCB:s företagsregister, vilket inkluderar mer än försäljning av begagnad elektronik, men inte försäljning av begagnade produkter på nätet.

Regelrådet finner redovisningen berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Utredningen redovisar påverkan utifrån förslagen för att uppfylla minimikraven i avfallsdirektivet, det utvecklade producentansvaret respektive pantsystemen. Under varje rubrik redovisas konsekvenser för berörda företag för enskilda bestämmelser eller kluster av bestämmelser.

Förslagen för att uppfylla minimikraven

Avgifter

Konsekvenser för producenter

Förslag berör framför allt producenterna av konsumentelutrustning men även de producenter för övrig utrustning som har anslutit sig till ett godkänt insamlingssystem. Förslaget om att det införs ett krav på att det vid beräkningen av producentansvarsavgiften ska tas hänsyn till den mängd (vikt eller antal) produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden förväntas inte medföra några konsekvenser för producenterna. Både hos EI-kretsen och Recipo baseras avgiften som betalas till insamlingssystemet redan i dag på mängden produkter som sätts på marknaden, antingen utifrån vikt eller antal. Det andra förslaget rörande producentansvarsavgifterna är att Naturvårdsverket får ett bemyndigande att meddela föreskrifter om differentierade avgifter. När dessa föreskrifter ska tas fram och sedan införas förväntas det uppstå konsekvenser för producenterna. I det första skedet förväntas vissa producenter vara delaktiga i arbetet med att ta fram föreskrifterna. Det innebär framför allt en administrativ kostnad i form av tid, men hur stor denna kostnad blir är enligt utredningen svårt att uppskatta på förhand. Vilka konsekvenser som sen uppstår vid ett eventuellt införande av dessa föreskrifter är svårt att uppskatta redan i dag, men utredningen anger att syftet med de differentierade avgifterna är skapa incitament för mer hållbara produkter och att bidra till ökad cirkuläritet, vilket kan medföra att producenter vars produkter har relativt kortare livslängd eller är svårare att reparera får en något högre avgift jämfört med i dag. Samtidigt skulle producenter vars produkter har relativt längre livslängd eller är enklare att reparera kunna få en något lägre avgift jämfört med i dag.

Konsekvenser för insamlingssystem

Förslaget om att det införs ett krav på att det vid beräkningen av producentansvarsavgiften ska tas hänsyn till den mängd (vikt eller antal) produkter som producenten släpper ut på den svenska marknaden förväntas inte medföra några konsekvenser för insamlingssystemen eftersom avgifterna redan i dag sätts så. Förslaget om differentierade avgifter förväntas i första hand medföra konsekvenser för insamlingssystemen när Naturvårdsverket ska ta fram föreskrifterna eftersom det kan förväntas göras i samarbete med insamlingssystemen och producenterna. I nästa steg förväntas differentieringen av avgifterna medföra att insamlingssystemen behöver justera hur avgifterna beräknas. Även den regelbundna översynen som förväntas krävas för de differentierade avgifterna kommer medföra konsekvenser för insamlingssystemen, dels i form av deltagande i arbetet, dels i form av administrativt arbete om översynen innebär att avgifterna ändras. Förtydligandet om att avgifterna ska täcka de kostnader som insamlingssystemet har för att uppfylla de krav som ställs på ett godkänt insamlingssystem förväntas inte heller få några konsekvenser för insamlingssystemen eftersom det inte finns något som i dag tyder på att avgifter är högre än vad som krävs.

Förslag om system för egenkontroll

Konsekvenser för producenter

Rutiner för internkontroll handlar enligt utredningen om att ha ordning och reda på uppgifterna, säkerställa att det som ska rapporteras görs så i tid och att det är rätt uppgifter som rapporteras. Företag som har kvalitetsledningssystem eller är ISO-certifierade anges redan i dag ha krav på rutiner och kontroll av verksamheten så med stor sannolikhet finns redan rutiner på flera av företagen som även inkluderar de områden som föreslås i utredningen. Många av producenterna kan därför redan förväntas ha rutiner för internkontroll för rapportering, och för de producenter som inte har det, förväntas det inte medföra några större kostnader för att ta fram sådana. Rutinerna ska även säkerställa att kraven i avfallstransportförordningen krävs. Kraven i avfallstransportförordningen ska uppfyllas oavsett, så de nya kraven innebär att dokumentera hur man säkerställer detta. Själva dokumentationen förväntas inte medföra någon betydande kostnad för respektive producent. Sammantaget förväntas förslagen om system för egenkontroll ta en arbetsdag i anspråk för respektive producent.

Konsekvenser för insamlingssystem

Den som driver ett godkänt insamlingssystem ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att de avgifter som tas ut av producenterna uppfyller kraven i förordningen om producentansvar för elutrustning. Rutinerna ska även upprättas för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som insamlingssystemet ska lämna till Naturvårdsverket och för att säkerställa att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls. Detta förslag förväntas medföra en viss administrativ kostnad för insamlingssystemen. I stor utsträckning finns rutiner redan, men detta krav förväntas medföra att de behöver ses över. Förslaget kan förväntas ta några arbetsdagar i anspråk för respektive insamlingssystem.

Förslaget om att offentliggöra viss information

Konsekvenser för producenter

Beträffande förslaget om att producenter på en webbplats ska tillgängliggöra information om hur de bidrar till att återvinningsmålen i WEEE-förordningen uppfylls anges att det redan i dag finns krav i förordningen på att producenter ska se till att elutrustning tillverkas och utformas på ett sådant sätt att återanvändning och materialåtervinning främjas. Det finns även ett krav på producenter för annan elutrustning än konsumentelutrustning att till Naturvårdsverket rapportera hur mycket som samlas in och hur mycket som har förberetts för återanvändning och hur mycket som har materialåtervunnits. Andra sätta att bidra till att uppnå återvinningsmålen kan vara genom information om hur produkten ska hanteras när den blir avfall eller att ge andra incitament för att öka insamlingen. Eftersom kravet endast innebär ett offentliggörande av information förväntas det framför allt innebära en kostnad för att uppdatera en webbsida. För företag som inte har en egen webbplats kan det förväntas medföra en större kostnad. Utredningen anger att det dock inte behöver vara en egen webbplats som informationen finns på. För de producenter som är anslutna till ett godkänt insamlingssystem kan man tänka sig att insamlingssystemet erbjuder den tjänsten till producenter som inte har en egen webbplats, vilket skulle minska kostnaderna för producenterna.

Konsekvenser för insamlingssystem

Den som driver ett insamlingssystem ska på webbplatsen tillgängliggöra information om vem som är systemets ägare, vilka producenter som är anslutna till insamlingssystemet, hur avgiften som producenterna ska betalas beräknas, på vilket sätt aktörer anlitas för avfallshantering och hur insamlingssystemets verksamhet bidrar till att nå återvinningsmålen i WEEE-förordningen. Både Recipo och EI-kretsen har redan i dag information på sina webbsidor om de första två punkterna. Förslaget innebär därmed att webbplatserna behöver kompletteras med information om hur avgifterna beräknas, hur avfallshanteringsaktörer anlitas samt hur verksamheten bidrar till att nå återvinningsmålen. Det sista finns det viss information om på insamlingssystemens webbsidor, men inte tydligt kopplat till återvinningsmålen. Förslagen förväntas framför allt medföra ett administrativt arbete i form av att sammanställa information och publicera på webbplatserna, vilket förväntas ta 2–3 arbetsdagar i anspråk för respektive insamlingssystem.

Förslaget om krav på ekonomiska förutsättningar

Förslaget om att det ska införas ett krav på att en producent ska ha de ekonomiska förutsättningar som krävs för att ta emot och hantera avfallet gäller endast för de producenter som tillgängliggör annan elutrustning än konsumentelutrustning. Motsvarande krav finns redan på de godkända insamlingssystemen. I och med att kravet om att kunna visa att dessa förutsättningar finns ska göras i samband med att producenten anmäler sig till Naturvårdsverket gäller kravet endast nya producenter. Producenter som redan anmält sig till Naturvårdsverket omfattas inte. Enligt uppgift från Naturvårdsverket anmäler sig mellan 50–100 nya producenter för övrig elutrustning årligen. Eftersom det är Naturvårdsverket som meddelar föreskrifter om hur och på vilket sätt informationen ska lämnas är det enligt utredningen svårt att bedöma vilka konsekvenser det skulle medföra. Liknande krav anges redan finns i vissa EU-länder så för de producenter som verkar på en internationell marknad förväntas inte kravet medföra några större konsekvenser.

Utveckling av producentansvaret

Konsekvenser för producenter

Förslaget om att producenter ska verka för att användare har goda förutsättningar för att återanvända elutrustning berör alla producenter oavsett om de tillgängliggör konsumentelutrustning eller övrig elutrustning. Det är ett relativt öppet formulerat krav och begreppet verka för inkluderar åtgärder som att sprida kunskap om nyttan med återanvändning, motivera konsumenter att återanvända produkter, ge information om möjligheterna att återanvända eller på något annat sätt bidra till att återanvändning sker. Detta innebär att det i stor utsträckning är upp till producenterna själva att välja hur de ska uppfylla kravet. Det finns även möjligheter för producenterna att göra detta samordnat eller i samarbete med ideella organisationer. Det innebär i sin tur att det på förhand är svårt att uppskatta vilka kostnader det kommer att medföra för producenterna för att uppfylla kravet. Ett ökat arbete med återanvändning kan även vara positivt för hur konsumenter ser på producenternas miljöengagemang och skapa goodwill.

Konsekvenser för insamlingssystem

Förslag om förberedelse för återanvändning Redan i dag ska insamlingen ske på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning eller materialåtervinning inte försvåras. Detta krav

förstärks i och med förslaget om att insamlingen ska ske på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning möjliggörs för avfall som kan förberedas för återanvändning. Det innebär att insamlingen och transporten inte kan ske på ett sådant sätt att det avfall som skulle kunna förberedas för återanvändning skadas vid hanteringen eller genom påverkan från till exempel väder. Förslaget förväntas framför allt påverka den insamling som sker genom återvinningscentralerna eftersom insamlingen där sker mer öppet och i stora gallerburar. El-kretsen som driver insamlingen på återvinningscentralerna i samarbete med kommunerna är medvetna om att dagens insamling inte främjar förberedelse för återanvändning och de ser tillsammans med kommunerna över hanteringen av elavfallet. Men även annan insamling som bedrivs av de godkända insamlingssystemen kan behöva ses över och förändras. Vilka kostnader detta skulle kunna medföra är det dock svårt att säga något om. Eftersom det i den inledande syftesbestämmelsen i förordningen om producentansvar för elutrustning framgår att avfallet ska samlas in och hanteras med hänsyn till att avfallet i första hand bör förberedas för återanvändning, kan det dock argumenteras för att insamlingen och hanteringen av elavfall redan i dag borde ske på ett sätt som möjliggör förberedelse för återanvändning. Det innebär i sådana fall att detta är åtgärder som insamlingssystemen redan borde ha vidtagit och kostnader som producenterna redan i dag skulle betala. Förslaget om att producenterna ska verka för återanvändning kan ge konsekvenser för insamlingssystemen i form av minskade kostnader för transport och behandling av avfall eftersom det kan förväntas medföra att mängden fungerande elutrustning som lämnas till insamlingssystemen minskar.

Förslag om incitament

Konsekvenser för producenter

Även förslaget om att producenterna ska ge avfallsinnehavaren ekonomiska eller andra incitament för att fullgöra sitt ansvar att sortera ut och hantera elavfall enligt avfallsförordningen inkluderar alla producenter för elutrustning. Kravet är formulerat som att incitament ska användas i den omfattning som är lämplig för att avfallsinnehavaren ska fullgöra sin skyldighet att sortera ut och hantera elavfall på rätt sätt. Det innebär att producenten först måste göra en bedömning av hur deras produkter hanteras av slutanvändaren när de blir avfall. I de fall där avfallet redan i dag sorteras ut och lämnas till insamlingssystemen behövs inga ytterligare incitament. Producenter vars produkter hanteras felaktigt när de blir avfall, till exempel slängs i restavfallet, upplagras hos hushåll eller verksamheter eller inte hanteras i enlighet med producentansvaret är de som behöver använda sig av ekonomiska eller andra incitament. Begreppet incitament kan inkludera alla motivationsskapande åtgärder som till exempel ekonomiska incitament, belöningar, tävlingar, utmaningar och olika typer av så kallade nudgingåtgärder som gör det enklare och mer lockande att hantera sitt avfall i enlighet med avfallsförordningen. Det innebär att det finns en stor flexibilitet för producenterna i att uppfylla detta krav. Det är även så att producenterna kan gå ihop och arbeta tillsammans för att uppfylla kravet. Användandet av incitament kan även tänkas skapa viss goodwill för producenterna, om det görs tillsammans med välgörenhetsorganisationer, idrottsföreningar, miljöorganisationer eller liknande. Att på Naturvårdsverkets begäran kunna redovisa vilka åtgärder som har vidtagits för att skapa incitament förväntas inte medföra några betydande konsekvenser för de producenter som får en sådan begäran.

Förslag om information

Konsekvenser för producenter

Förslagen om information riktas bara mot producenter som tillgängliggör elutrustning som lokalt kan lagra personlig information. Det är till exempel producenter för mobiltelefoner, surfplattor, datorer med mera. Förslagen innebär att producenterna ska se till att användare av sådan utrustning får information om hur personlig information som lagrats lokalt på elutrustning kan raderas samt om hur elutrustning kan fabrikåterställas för att underlätta återanvändning och förberedelse för återanvändning. Denna information finns redan och flera producenter och återförsäljare informerar redan i dag om detta på nätet. Det producenterna behöver göra är att se till att användarna nås av denna information. Det kan till exempel göras genom information hos återförsäljare, vid insamlingen av avfallet eller genom informationskampanjer. Hur informationen utformas och hur den förmedlas till användare kommer att ha betydelse för vilken effekt förslaget får. Producenterna har möjlighet att gå ihop och tillsammans ta fram informationsmaterial i form av videofilmer eller annat som kan öka möjligheten för användare att ta till sig informationen. Det är svårt att på förhand uppskatta kostnaderna för producenterna, men det förväntas inte medföra några större kostnader totalt sett.

Konsekvenser för insamlingssystem

Förslaget innebär att den som driver ett godkänt insamlingssystem får ett ansvar för att informera användare om fördelarna med att vidta avfallsförebyggande åtgärder, skyldigheten att sortera ut elavfall och var detta kan lämnas, insamlingssystemens ansvar för en säker insamling och hantering av det avfall som samlas in samt vilka möjligheter det finns att återvinna elavfall och vilken miljönytta det ger. Informationsinsatser mot användare ska vara nationella och återkommande och den som driver ett godkänt insamlingssystem ska årligen redovisa till Naturvårdsverket vilket informationsarbete som har bedrivits under det föregående året. Det är enligt utredningen svårt att på förhand uppskatta vilka kostnader dessa informationsinsatser kommer att medföra eftersom det lämnas till insamlingssystemen att utforma och genomföra dem. Returpacks arbete kring Pantamera kan utgöra en referens för att visa på storleksordningen på kostnader för informationsarbete. Returpack har årligen en marknadsföringsbudget på cirka 50 miljoner kronor, vilket inkluderar framtagning av informationsmaterial, produktion och annonsering i både traditionella och sociala medier. Som ett exempel skulle en sådan årlig kostnad innebära en genomsnittlig kostnad på cirka 37 000 per producent för konsumentelutrustning. Dock borde kostnaden för information enligt utredningen fördelas mellan producenterna baserat på mängden produkter de tillgängliggör på den svenska marknaden. Att årligen rapportera vilka informationsinsatser som har gjorts till Naturvårdsverket uppskattas ta en till två arbetsdagar i anspråk för respektive insamlingssystem. Ökade informationsinsatser och stärkta incitament förväntas leda till att insamlingen av elavfall ökar. En ökad insamling kan förväntas medföra vissa ökade kostnader för insamlingssystemen.

Konsekvenser för aktörer på andrahandsmarknaden

Förslaget om att insamlingen av elavfall ska ske på ett sådant sätt att förberedelse för återanvändning säkerställs och förslaget om att producenterna ska verka för att användare får goda förutsättningar för att återanvända elutrustning kan få positiva konsekvenser för aktörer på begagnat marknaden. Det kan dels förväntas öka utbudet av begagnad

elutrustning, dels att producenter inleder samarbeten med olika aktörer på andrahandsmarknaden.

Pantsystem för mobiltelefoner

Konsekvenser för producenter

Ett pantsystem för mobiltelefoner anges medföra flera konsekvenser för producenter för mobiltelefoner. Det skulle inledningsvis innebära att de tillsammans med de som driver de godkända insamlingssystemen sätter upp själva pantsystemet, vilket inkluderar att utveckla lösning för pantbevis, sätta upp system för transfereringar av pant och återbetalningar, ordna mottagningsplatser, manuella eller automatiska, för inlämning av mobiltelefoner och återbetalning av pant och att ta fram informationsmaterial. Utredningen anger att uppskattning av kostnaden för att utveckla en lösning med pantbevis är svårt. Det finns inget som säger att det måste vara en digital lösning, men det anses vara ett rimligt antagande. Kostnaden för pantbevisen förväntas framför allt innebära en större engångskostnad för själva utvecklingen av systemet. De löpande underhållskostnaderna förväntas vara lägre. Som ett exempel för att visa på en storleksordning på kostnader har utredningen tittat på en lösning för ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken som föreslås i en annan utredning och genom ett jämförande resonemang anger utredningen att ett pantsystem med pantbevis skulle kunna kosta 100–200 miljoner kronor att utveckla och att de årliga driftkostnaderna skulle utgöra runt 10 miljoner kronor. Under antagandet att kostnaden för att utveckla pantsystemet kan slås ut på 15 år med en ränta på 5 procent så skulle det innebära en årlig kostnad på 10–20 miljoner kronor per år. Med en årlig driftkostnad för systemet på 10 miljoner kronor per år skulle det innebära en total kostnad på 20–30 miljoner kronor per år.

Kostnaderna för mottagning av mobiltelefonerna och återbetalning av panten beror till stor del på om det är ett manuellt eller automatiserat mottagande. Det är upp till den som driver ett godkänt insamlingssystem och producenterna att sätta upp insamlingsplatser och avtala med aktörer som tar emot mobiltelefoner som är avfall och återbetalar panten. Utredningen har utgått från att ett manuellt mottagande kommer att ske hos befintliga aktörer så som till exempel återförsäljare av mobiltelefoner. Ett manuellt mottagande förväntas medföra momenten läsa av pantbeviset så att det registreras som förbrukat samt göra en återbetalning av panten. Dessa moment tar cirka fem minuter. Momenten efter själva mottagandet, exempelvis hantering av den mottagna mobiltelefonen, lagring av mobiltelefonerna, transport till insamlingssystem och kontroll för förberedelse för återanvändning, är sådant som måste göras oavsett om det införs en pant eller inte, och dessa moment räknas därmed inte som en kostnad för pantsystemet. Producenterna är redan i dag ansvariga för att bekosta mottagandet av inlämnat elavfall. Ett mottagande som tar fem minuter i anspråk beräknas kosta cirka 20 kronor/mobiltelefon baserat på att arbetskostnaden för en anställd inom handeln är cirka 280 kronor/timme. Det är inte säkert att ett manuellt mottagande kommer att belasta pantsystemet finansiellt eftersom det skulle kunna ses som ett sätt för återförsäljare, eller andra insamlingsaktörer att locka in kunder till butiken och inget som det kommer att utgå ersättning för. Utöver själva mottagandet tillkommer till exempel kostnader för utbildning.

Vad ett automatiserat mottagande av mobiltelefoner för återbetalning av pant skulle kunna kosta är svårt att göra en uppskattning av eftersom det inte finns några sådana automater i

dag. Förutom en teknik för att läsa av pantbeviset krävs en teknik som identifierar att det är just en mobiltelefon som lämnas i automaten. Det måste dessutom vara en lämplig behållare som tar emot mobiltelefonen utan att skada den ytterligare eftersom förberedelse för återanvändning inte får försvåras enligt nuvarande krav på insamlingen. Det måste även vara en automat som är säker både ur stöld- och brandperspektiv. Den enda uppgift om kostnader för ett automatiserat mottagande som utredningen har kommer från retursystemet för flaskor och burkar. Där kostar de allra enklaste automaterna i dag cirka 100 000 kronor och de dyraste som ofta placeras utomhus cirka 2 miljoner kronor. Löpande kostnader för underhåll och service ligger årligen på cirka 5–10 procent av installationsvärdet. Utöver detta tillkommer kostnader för utrymmet och butikspersonalens kostnader för att hantera automaten och förpackningarna.

En automat för att ta emot mobiltelefoner ställer enligt utredningen högre krav på tekniska lösningar än vad en pantautomat för burkar och flaskor gör, samtidigt behöver den inte vara lika stor som de allra dyraste automaterna som placeras utomhus eftersom flödet av mobiltelefoner är mycket mindre. En automat för mobiltelefoner ställer även högre krav på säkerhet både vad gäller stöld och risk för brand. I brist på andra underlag utgår utredningen från att en pantautomat för mobiltelefoner kostar minst 2 miljoner kronor i investeringskostnad och 200 000 kronor i årliga kostnader för service och underhåll. Eftersom flödet av mobiltelefoner för återvinning är relativt litet innebär det att varje automat skulle ta emot relativt få mobiltelefoner under ett år och kostnaden för varje mobil bli relativt hög. Under antagandet om en livslängd på 10 år och en ränta på 5 procent så innebär en investeringskostnad på 2 miljoner kronor en årlig kostnad på 260 000 kronor. Tillsammans med de årliga driftskostnaderna innebär det en årlig kostnad på 460 000 kronor för en automat. För att kostnaden per mobiltelefon ska motsvara den vid ett manuellt mottagande ska en sådan automat ta emot cirka 25 000 mobiltelefoner per år. Under antagandet att 2 500 000 mobiltelefoner skulle lämnas in årligen innebär det att kostnaden för ett automatiserat mottagande skulle ligga i nivå med ett manuellt mottagande när det finns cirka 100 automater, vilket inte är så många sett ur perspektivet att det ska vara rikstäckande. Eftersom dessa automater inte finns på marknaden tillkommer dessutom kostnader för att utveckla dem. Utifrån detta resonemang ses ett manuellt mottagande som det mest fördelaktiga ur ett ekonomiskt perspektiv. Ett manuellt mottagande ligger därför till grund för fortsatta beräkningar.

Utredningen anger vidare att det är producenterna som ska se till att den som köper en mobiltelefon med pant blir informerad om pantsystemet, vilket förslagsvis sker via återförsäljarna. Kostnaden för att ta fram denna information bedöms framför allt utgöra en engångskostnad och kan tas fram gemensamt för alla producenter. Sammanfattningsvis bedöms det inledningsvis framför allt uppstå en kostnad för att ta fram ett system för pantbevisen på 20–30 miljoner kronor/år. Övriga kostnader för att sätta upp själva pantsystemet inkluderar eventuella ersättningar för manuella mottagningsplatser och information.

När systemet väl är infört kommer den stora kostnaden att vara mottagandet av själva telefonerna för återbetalning av pant. Där har kostnaden uppskattats ligga på cirka 20 kronor per mobiltelefon beroende på hur lång tid mottagandet kan antas ta. Ett mottagande av 2,5–3,0 miljoner mobiltelefoner årligen skulle då innebära en mottagningskostnad på mellan 50–60 miljoner kronor per år. Det innebär totalt sett en kostnad i storleksordningen 70–90

miljoner kronor per år för ett pantsystem. Utredningen utgår från att det i dag samlas in cirka 1 miljon telefoner för återvinning och att kostnaden för pantsystemet ska fördelas på den ökade insamlingen, vilket medför en kostnad på 30–40 kronor per mobiltelefon för ett pantsystem. Utredningen antar att insamlingen inte kommer att vara 100 procent, vilket innebär att det förväntas bli ett överskott i pantsystemet eftersom återbetalningar av pant inte förväntas göras i motsvarande mängd som det görs pantinbetalningar. Hur stort detta överskott faktiskt är går dock bara att säga med säkerhet om det finns en giltighetstid på pantbeviset. Det är först när den giltighetstiden har gått ut som man med säkerhet vet att den inbetalda panten inte kommer att betalas ut. Om man räknar med en försäljning på 3,5 miljoner telefoner per år, en pantinbetalning på 100 kronor och en insamling på 2,5–3 miljoner telefoner per år skulle det innebära en differens på 50–100 miljoner kronor per år. Det anges dock oklart när detta verkligen kan räknas som ett överskott och hur stort det faktiskt kan förväntas bli. Ett eventuellt överskott ska användas till att finansiera systemet.

Återvinningen av mobiltelefoner genererar en vinst till följd av försäljningen av de återvunna materialen. Hur stor denna vinst är anges framför allt bero på metallinnehållet i telefonen och metallpriserna. Enligt en sammanställning som IVL har gjort som ett underlag för utredningen ligger värdet för de återvunna metallerna i en mobiltelefon mellan 20 och 70 kronor beroende på vilken modell det handlar om. Uppgifter från svenska återvinnare som utredningen varit i kontakt med ger liknande intervall. Från dessa intäkter måste sedan kostnader för transporter och själva återvinningen dras bort för att få fram den ekonomiska vinsten med återvinning av mobiltelefoner. Den ekonomiska vinsten är därmed inte alltför betydande per mobiltelefon men det innebär ändå att mobilproducenter i dag inte betalar någon producentansvaravgift och dessutom får tillbaka pengar från återvinningen varje år. En ökad insamling och återvinning av mobiltelefoner kommer således innebära att intäkterna från materialåtervinningen ökar, en intäkt som skulle kunna användas till att finansiera systemet.

Producenterna föreslås även årligen rapportera antalet mobiltelefoner som satts på marknaden till Naturvårdsverket. Detta bedöms inte medföra några betydande kostnader för producenterna. Även en årlig tillsynsavgift på 1 000 kronor per producent föreslås.

Konsekvenser för producenter vid en traditionell pant förväntas kosta mer att införa av flera olika anledningar. Kostnader för att utveckla ett system för att identifiera telefonerna förväntas bli högre än för att utveckla ett system med pantbevis. En identifiering förväntas även medföra högre löpande kostnader när systemet är i gång eftersom varje telefon måste identifieras på något sätt. Hur kostnaderna för mottagande av mobiltelefoner skulle se ut vid ett traditionellt pantsystem är enligt utredningen svårt att uppskatta på förhand eftersom det beror på hur identifieringen av mobiltelefonerna ser ut och vad det är som ska göras vid mottagandet. Sannolikt skulle det vara en identifiering som kan göras digitalt så kostnaderna för mottagande kan förväntas vara i samma storleksordning som vid ett pantbevis. Ett eventuellt överskott i pantsystemet förväntas bli större vid en traditionell pant eftersom effekten på insamlingen förväntas bli lägre.

Konsekvenser för insamlingssystem

Insamlingssystemen är de som ansvarar för att samla in mobiltelefonerna när de blir avfall och återbeta panten. Det är även de godkända insamlingssystemen som föreslås få ett ansvar för att administrera själva systemet med pant och ansvara för de inbetalda

pantpengarna. Arbetet med att utveckla och införa ett system med pantbevis kommer dock att göras tillsammans med producenterna eftersom det är producenterna som ansvarar för att telefoner beläggs med pant vid försäljning och att användaren erhåller ett pantbevis.

Eftersom det är insamlingssystemen som ansvarar för återbetalningarna av panten har de även ansvar för att fondera och förvalta de inbetalda pantpengarna. De kostnadsposter som tas upp ovan för producenter är samma som för insamlingssystemen för att utveckla och sätta upp ett pantsystem. Eftersom insamlingssystemen finansieras av producenterna uppstår dock inga kostnader för insamlingssystemen som inte täcks av producenterna och därför redovisas dessa kostnadsposter för producenterna. En ökad insamling av mobiltelefoner genom ett pantsystem förväntas medföra ökade transporter, framför allt om det tillkommer nya insamlingsställen jämfört med i dag. Det medför även ökade kostnader för återvinning. Detta är dock kostnader som producenterna redan i dag ska stå för, så de räknas inte som ökade kostnader till följd av ett pantsystem. Som framgår ovan är återvinningen av mobiltelefoner lönsam så kostnader för transport och återvinning täcks av intäkter från försäljning av det återvunna materialet. Vid ett införande av ett pantsystem föreslås att insamlingssystemet får ett krav på att rapportera antalet insamlade mobiltelefoner.

Mobiltelefoner som samlas in genom pantsystemet kommer att registreras i samband med återbetalningen av panten. Redan i dag särbehandlas mobiltelefoner i avfallsledet genom att batteriet plockas bort manuellt. Det förväntas medföra att kostnaden för att rapportera antalet mobiltelefoner som eventuellt samlas in utanför pantsystemet inte är så stor. En årlig tillsynsavgift på 10 000 kronor föreslås för den som driver ett godkänt insamlingssystem.

Den stora skillnaden för insamlingssystemen med en traditionell pant är att ett sådant system innebär att de inbetalda pantpengarna måste fonderas under flera år innan återbetalningar ska börjas göra. Med en pant på 100 kronor och en försäljning på 3,5 miljoner telefoner innebär det att det efter 5 år finns 1,75 miljarder i inbetald pant. En sådan lösning förväntas kräva att pengarna förvaltas på ett statligt konto för att det ska vara möjligt för staten att reglera vad pengarna används till. Det innebär att insamlingssystemen inte ansvarar för att fondera och förvalta dessa pengar vid en traditionell pant.

Konsekvenser för återförsäljare av mobiltelefoner

Även om kraven kopplade till panten ligger på producenterna så är återförsäljarna de som har direktkontakt med konsumenterna och det är därför troligt att det är återförsäljarna som administrerar pant och pantbevis mot användarna. Återförsäljarna måste därför bli väl informerade om hur pantsystemet fungerar för att kunna ge denna information vidare till konsumenter och kunna svara på frågor. Kostnaden för att ta fram och tillhandhålla denna information ligger på producenterna. Men återförsäljarna måste avsätta tid för att ta till sig denna information, föra den vidare inom företaget samt installera och lära sig det nya systemet med pantbevis. Det kommer även medföra kostnader i form av uppdateringar av webbsidor och information i butikerna, dels för att informera om panten, dels för att panten ska vara synlig tillsammans med priset på de mobiltelefoner som finns för försäljning. Att ta till sig information om panten, pantsystemet och systemet med pantbevis uppskattas ta 30 minuter i anspråk per anställd. Enligt en uppgift i HUI (2019) jobbade 15 100 personer inom hemelektronikhandeln 2017. Med tanke på utvecklingen inom branschen har denna siffra sannolikt minskat samtidigt som alla dessa personer inte jobbar med mobiltelefoner. Enligt den senaste statistiken från SCB som är från 2013, var det 2 292 personer anställda inom SNI-koden som är telebutiker och 336 anställda inom SNI-koden om postorderhandel och

detaljhandel på internet med datorer och annan elektronisk utrustning. Utöver detta tillkommer det 546 företag som inte hade någon anställd. Totalt blir detta 3 174 personer. Utredningen antar att det är cirka 5 000 personer som måste utbildas sig om vad pantsystemet innebär och hur systemen fungerar så skulle det innebära en kostnad på cirka 700 000 kronor baserat på att arbetskostnaden för en anställd inom handeln är 283 kronor/timme. Att uppdatera webbsidor antas ta 4–8 timmar i anspråk per företag. Om utgångspunkten är att det finns 1 000 återförsäljare skulle det innebära en kostnad i storleksordningen 1,2–2,2 miljoner kronor med en antagen arbetskostnad på cirka 290 kronor/timme. När pantsystemet med pantbevis väl finns på plats förväntas det inte medföra några betydande löpande kostnader för återförsäljare i deras roll som återförsäljare. Kommer återförsäljarna även att bli mottagare av mobiltelefoner och återbetalning av pant tillkommer ytterligare kostnader, förknippade med denna uppgift. Konsekvenserna för återförsäljare förväntas inte skilja sig vid ett traditionellt pantsystem.

Konsekvenser för företag på andrahandsmarknaden

För att undvika att påverka andrahandsmarknaden negativt föreslås en relativt låg pant och att försäljning av begagnade mobiltelefoner inte ingår i pantsystemet, i alla fall i ett första skede. Undantaget är begagnade telefoner som importeras för försäljning till Sverige, eftersom de vid försäljningen sätts på marknaden i Sverige för första gången ska även dessa beläggas med pant. Detta skulle kunna medföra att efterfrågan på importerade begagnade mobiltelefoner skulle minska något och efterfrågan på inhemska begagnade mobiltelefoner i stället öka. En annan tänkbar konsekvens av införandet av ett pantsystem för mobiltelefoner samt information och mediauppmärksamhet kring detta är att även intresset för att sälja sina fungerande telefoner ökar vilket är positivt för företag på marknaden för begagnade mobiltelefoner.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen redogör mycket utförligt för de olika förslagens påverkan på berörda företag. I fråga om konsekvenser för inrättandet av olika pantsystem förekommer vidare mycket värdefull kvantitativ information om kostnader, vilket i stor utsträckning saknas i fråga om förslagen om utvecklandet av producentansvaret, både de som genomför minimikraven i avfallsdirektivet och de som går utöver dessa. Det hade varit önskvärt med en mer detaljerad redovisning av de kvantitativa aspekterna i dessa avseenden. Regelrådet anser dock att det är mycket positivt att kostnaderna för de alternativ som inte förordas är så utförligt beskrivna och att redovisningen är föredömligt strukturerad. Sammantaget är redovisningen sammantaget mycket väl genomförd.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagens påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

För flertalet av förslagen anges att utredningen inte ser att förslagen har någon påverkan på de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

I samband med konsekvensutredningen av förslagen kring pantsystem anges att det inom elektronikbranschen skett en stor övergång mot e-handel under de senaste 10 åren, vilket inneburit en ökad konkurrens när konsumtionen i större utsträckning sker på nätet, både

nationellt och internationellt. Denna konkurrens har medfört att vinstmarginalerna har minskat och mobiltelefoner är idag en produkt som i stort sett säljs med förlust för återförsäljarna. Hemelektronik är även produkter med hög priselasticitet, det vill säga en liten förändring i pris leder till stora förändringar i konsumtion. Detta eftersom elektronik inte är nödvändiga varor på samma sätt som till exempel livsmedel, sjukvård och mediciner, kläder och transporter. Konsumenter är mer priskänsliga när det gäller hemelektronik jämfört med många andra varor eftersom det ofta är ett köp som kan skjutas upp eller ställas in om man inte är beredd att betala det angivna priset. Mobiltelefoner kan kanske tänkas vara en produkt som skiljer sig från annan hemelektronik i detta avseende eftersom den i vissa sammanhang kan ses som en mer eller mindre nödvändig produkt. Här finns dock en andrahandsmarknad som kan bidra till att priselasticiteten för nya mobiltelefoner ändå är hög. En pant på 100 kronor på mobiltelefoner förväntas inte påverka konkurrensen mellan de som räknas som producenter, och inte heller mellan återförsäljarna eftersom alla mobiltelefoner som är konsumentelutrustning omfattas av förslaget.

En pant skulle dock kunna medföra att privatimporten av mobiltelefoner skulle öka eftersom de mobiltelefonerna inte är belagda med pant. Webbutiker som riktar sig mot den svenska marknaden (genom att till exempel ange pris i SEK eller har en webbsida på svenska) räknas som producent enligt förordningen om producentansvar för elutrustning och även dessa produkter ska beläggas med pant. Att som konsument direktimportera en mobiltelefon medför dock vissa administrativa kostnader och en viss risk om till exempel mobiltelefonen skulle gå sönder. En pant på 100 kronor utgör en liten eller mycket liten andel av priset på de flesta nya mobiltelefoner och det är sannolikt inte tillräckligt mycket för att den genomsnittlige konsumenten ska välja att privatimportera en mobiltelefon i stället. Ett system med pantbevis innebär att det finns möjligheter att få en återbetalning av panten relativt snabbt, vilket gör att panten i större utsträckning ses just som en pant och inte en faktisk kostnad. En pant på 100 kronor på alla mobiltelefoner, oavsett försäljningspris skulle kunna riskera att påverka försäljningen av de allra enklaste mobilerna eftersom priset för dessa ligger på 200–300 kronor. Där innebär panten en stor kostnad i förhållande till priset på telefonen. Dessa telefoner går som regel inte att köpa begagnade, den totala kostnaden inklusive panten är dock fortfarande mycket lägre än kostnaden för de dyrare telefonerna så även om panten utgör en stor del av priset på dessa telefoner ser utredningen inte att det kommer att leda till att efterfrågan på de dyrare telefonerna skulle öka. En effekt kan i stället förväntas bli att konsumtionen av de billigaste telefonerna minskar något. En pant på 100 kronor bedöms även i detta fall vara för låg för att den genomsnittlige konsumenten ska välja att privatimportera en telefon.

Risken för att privatimporten ska öka kan tänkas vara något större med en traditionell pant eftersom panten inte återbetalas förrän telefonen i fråga blir avfall. Eftersom det ligger många år framåt i tiden kan det tänkas att panten vid köptillfället ses mer som en direkt kostnad.

Regelrådet gör följande bedömning. Med undantag från mer generella skrivningar om att öka konkurrenskraften genom olika nationella eller EU-polices för en cirkulär ekonomi, miljömål eller digitalisering och om konkurrens i samband med beskrivningen av principer för den fria rörligheten av varor inom EU förekommer det såvitt Regelrådet kan se endast en beskrivning av hur införandet av ett nationellt pantsystem skulle kunna påverkas konkurrensen för berörda företag. För flertalet av förslagen anges att utredningen inte ser att förslagen har någon påverkan på de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i

övrigt i förhållande till större företags. Det hade varit önskvärt att i större utsträckning redogöra för hur man landat i dessa slutsatser. Det hade också varit relevant att beskriva hur förslagen om ett utvecklat producentansvar påverkar svenska företag i förhållande till företag inom EU eller globalt.

Regelrådet finner därför redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Såvitt Regelrådet kan se saknas uttrycklig redovisning av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden. Regelrådet har emellertid ingen anledning att anta att sådan påverkan skulle finnas, utöver de som beskrivits ovan, och finner därför avsaknad av redovisning i detta avseende godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredningen anger att syftet med de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet är bland annat att minska kostnaderna och förbättra resultaten samt garantera lika villkor, även för små och medelstora företag samt e-handelsföretag, och undvika hinder för en väl fungerande inre marknad. Det framgår emellertid inte tydligt hur minimikraven minskar kostnaderna eller förbättrar resultaten för företag, däribland de små. Såvitt Regelrådet kan se saknas även resonemang om huruvida särskilda hänsyn tagits till små företag vid utformningen av de svenska genomförandebestämmelserna eller de övriga framlagda förslagen. Regelrådet noterar att utredningen på flera ställen anger att förslagen inte bedöms ha någon påverkan på de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Inte i något av fallen framgår vilka överväganden som gjorts för att komma till den slutsatsen eller i vilken utsträckning analysen även omfattar kostnader och oavsett relationen till större företag.

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

Sammantagen bedömning

Utredningen har gjort ett grundligt arbete och betänkandet är väl strukturerat. Överväganden kring alternativa lösningar och utformning av enskilda bestämmelser är utförligt och tydligt redovisade och baserade på grundliga kartläggningar och analyser. Osäkerheter och antaganden redovisas på ett transparent sätt. Berörda aktörer och konsekvenser är utförligt beskrivna, även om det hade varit önskvärt med mer kvantitativa uppskattningar vad avser konsekvenser för företagen av förslagen kring genomförande och utveckling av producentansvaret. Det förekommer vissa brister i redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd, av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, men sammantaget beskriver utredningen problembilden och de olika alternativa lösningar samt deras effekter på berörda aktörer väl.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen 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 behandlade ärendet vid sammanträde den 30 juni 2021.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Cecilia Gunne, Hans Peter Larsson, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Anna Stattin.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Anna Stattin
Föredragande