

Konsekvensutredning

Konsekvensutredning gällande föreskrifter om bestämmande av ersättning för elutrustning med hänsyn till innehåll av farliga ämnen.

Innehåll

Innehåll

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	4
2. Begreppet producentansvarsorganisation.....	6
3. Avgränsningar	6
4. Nuläge	7
4.1. Insamlingssystemens prislister och differentiering.....	8
4.2. Miljöproblem förknippade med elutrustning och elavfall.....	9
5. Befintlig och kommande lagstiftning med koppling till differentierad ersättning.....	10
5.1. Ekodesign och resurseffektivitetskrav.....	10
5.2. Ekodesign för hållbara produkter	11
5.3. Reparerbarhetsindex	12
5.4. Hållbar varukonsumtion – främjande av reparation och återanvändning	12
5.5. EU:s initiativ - mer konsumentmakt i den gröna omställningen...	13
5.6. Garanti och reklamation	13
5.7. Farliga ämnen i elutrustning.....	13
5.8. Kemikalieskatt.....	15
5.9. Förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning.....	16
6. Övriga mål och initiativ av relevans för differentierad ersättning	17
6.1. EU:s kemikaliestrategi	17
6.2. EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi	18
6.3. Kommissionens plaststrategi.....	18
6.4. Riktlinjer för materialåtervinningsbarhet	18
7. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierad ersättning	19
7.1. Indelning i produktkategorier.....	20
7.2. Innehåll av farliga ämnen.....	20
7.2.1. Undantag för elutrustning som betalar kemikalieskatt.....	23

8. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd	24
8.1. Nollalternativ – inga ändringar görs.....	24
8.2. Alternativa kriterier	25
8.2.1. Materialåtervinningsbarhet	25
8.2.2. Innehåll av återvunnen eller biobaserad råvara.....	25
8.2.3. Demonterbarhet, reservdelar, reparation.....	27
8.2.4. Garanti – ett mått på hållbarhet.....	29
9. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på.....	29
10. Konsekvenser	30
10.1. Uppgifter om vilka som berörs	30
10.1.1. Producentansvarsorganisationer (dagens insamlingssystem)	30
10.1.2. Producenter av elutrustning.....	30
10.1.3. Konsumenter	31
10.1.4. Naturvårdsverket	32
10.2. Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför	32
10.2.1. Administrativa och övriga kostnader.....	32
10.2.2. Konkurrenssituationen.....	37
10.2.3. Behov av särskild hänsyn till små aktörer.....	39
10.2.4. Övriga konsekvenser	40
11. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	41
12. Anmälan av tekniska regler.....	41
13. Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet.....	42
14. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser	43
Bilaga 1: Referensgrupp.....	44

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 (nedan avfallsdirektivet) har det införts bindande minimikrav för system för utökat producentansvar. En del av minimikraven avser en differentierad ersättning som producentansvarsorganisationerna ska ta ut av de producenter som anslutit sig till organisationen. Minimikraven behöver vara genomförda i svensk rätt den 5 januari 2023 (artikel 8a 7 i avfallsdirektivet).

Enligt principen om likabehandling ska produkters producenter behandlas lika oavsett ursprung eller storlek, utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter, inbegripet små och medelstora företag, av små mängder produkter (artikel 8a 1 d). De ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras ”när så är möjligt” med avseende på, till exempel, produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet, samt till förekomsten av farliga ämnen (artikel 8a 4 b).

Differentierad ersättning är ett ekonomiskt styrmedel som kan användas för att stimulera mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster i syfte att utveckla en cirkulär ekonomi.¹

Av artikel 8.5 andra stycket i avfallsdirektivet framgår att Europeiska kommissionen (kommissionen) i samråd med medlemsstaterna ska offentliggöra riktlinjer om anpassningen av de ekonomiska bidrag som avses i artikel 8a 4b avfallsdirektivet. Sådana riktlinjer har ännu inte antagits. Det finns idag endast ett utkast på vägledning från kommissionen om hur avfallsdirektivets minimikrav för utökat producentansvar bör tillämpas.²

I miljöbalken har det införts ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kriterier för hur ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från producenterna ska bestämmas (15 kap. 15 § 4). Regeringen får därmed bemyndiga Naturvårdsverket att meddela föreskrifter som kan genomföra bestämmelserna om differentierad ersättning i avfallsdirektivet.

Den 30 juni 2022 utfärdades en ny förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning, vilken träder ikraft 1 januari 2023. Fram

¹ Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020

² Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020.

till dess gäller nuvarande förordning (2014:1075). I den nya förordningen finns bl.a. en bestämmelse som anger att vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut från en producent ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd elutrustning som producenten släpper ut på den svenska marknaden (se 46 § i förordning 2022:1276). Enligt 47 § samma förordning får Naturvårdsverket meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation när den bestämmer ersättningen en producent ska betala till organisationen ska ta hänsyn till elutrustningens reparerbarhet (p 1), innehåll av farliga ämnen och blandningar i elutrustningen (p 2), innehåll av återvunnet material i elutrustningen (p 3) eller omständigheter utöver det som anges i 1-3 och som innebär att en elutrustnings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas (p 4).

Regeringsformen (RF) anger att föreskrifter som avser enskildas ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag (se 8 kap 2 § p.1 RF) samt att riksdagen inte kan bemyndiga regeringen att meddela sådana föreskrifter (se 8 kap. 3 § RF). De föreskrifter om differentierad ersättning som Naturvårdsverket har bemyndigande att ta fram får således inte vara civilrättsliga, d.v.s. avse enskildas ekonomiska förhållanden inbördes. Regeringen har särskilt uttalat sig om detta i proposition 2020/21:198 Producentansvar och straffansvar för nedskräpning (sid 40–41) och där anfört bl.a. att föreskrifterna istället bör vara näringsrättsliga genom att de reglerar producentansvarsorganisationens skyldigheter när det gäller hur ersättningen ska bestämmas. Föreskrifterna ska därmed inte kunna åberopas av en enskild gentemot en annan enskild och de ska inte kunna påverka t.ex. giltigheten av ett avtal mellan en producent och en producentansvarsorganisation. I stället bör det vara en tillsynsmyndighet som övervakar att bestämmelserna följs och som ingriper mot en producentansvarsorganisation som inte följer bestämmelserna.

För att uppfylla den del av avfallsdirektivets minimikrav som avser differentierad ersättning (artikel 8 a 4 b) och för att styra producenter mot att släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en cirkulär ekonomi så har Naturvårdsverket tagit fram sådana föreskrifter. För att uppfylla kraven på genomförande av avfallsdirektivet ska föreskrifterna vara beslutade senast den 5 januari 2023.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen genom beslut den 22 juli 2021 gav Naturvårdsverket i uppdrag att förbereda sådana myndighetsföreskrifter (se regeringsbeslut från Miljödepartementet M2021/01423). Naturvårdsverket lämnade genom skrivelsen den 24 mars 2022, ärende NV-08086-21, en redovisning av regeringsuppdraget med en kort redogörelse för hur Naturvårdsverkets arbete med dessa myndighetsföreskrifter fortskred.

Begreppet producentansvarsorganisation

I den nya förordningen om producentansvar för elutrustning återfinns begreppet producentansvarsorganisation vilket definieras som ”en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters konsumentelutrustningar”³. I Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter och tillhörande konsekvensanalys så används av denna anledning producentansvarsorganisation i stället för insamlingssystem. För att beskriva nuläget används dock den befintliga termen insamlingssystem.

Avgränsningar

Det finns grundläggande krav om kostnadstäckning och kostnadseffektivitet som följer av minimikraven i avfallsdirektivet artikel 8a 4a och artikel 8a 4c. Av avfallsdirektivet framgår att artikel 8a 4a inte ska tillämpas på system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med WEEE-direktivet, däribland producentansvar för elutrustning. I WEEE-direktivets artikel 12 och 13 finns dock bestämmelser som reglerar finansieringen av hanteringen av elavfall. Dessa krav innebär att avgifterna som en producentansvarsorganisation tar ut av en producent ska täcka kostnader för insamling, efterföljande transport och behandling av avfall. I artikel 8a 4 c avfallsdirektivet anges att den ersättning som en producent betalar till en producentansvarsorganisation inte får överstiga de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Naturvårdsverkets föreskrifter om differentierad ersättning anger inte kriterier för hur avgifter ska bestämmas för att säkerställa kostnadstäckning och kostnadseffektivitet.

Naturvårdsverket har i avsnitt 1 ovan, redogjort för att de aktuella föreskrifterna, med hänsyn till 8 kap. 2 § p.1 RF inte får vara civilrättsliga och t.ex. påverka giltigheten av ett avtal mellan en producent och en producentansvarsorganisation. Naturvårdsverket har även i ovan avsnitt 1 redogjort för bemyndigandet i den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning samt för den bestämmelse i 15 kap 15 § miljöbalken som bemyndigandet grundar sig på.

Naturvårdsverket bedömer, att för att inte riskera att inkräkta på det civilrättsliga förhållandet mellan en producent och en producentansvarsorganisation samt för att hålla sig inom det angivna bemyndigandet, bör förslaget till föreskrifter endast ange kriterier för hur ersättningen ska bestämmas.

Differentierad ersättning är ett ekonomiskt styrmedel, bland flera, som kan användas för att stimulera mer hållbara produktions- och konsumtionsmönster i syfte att utveckla en cirkulär ekonomi. Det är viktigt att beakta i vilken utsträckning en förändring kan ske till följd av

³ 13 § förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning

differentiering utifrån ett givet kriterium eller om andra verktyg skulle kunna åstadkomma en större förändring på ett mer genomgripande eller kompletterande sätt. Naturvårdsverket har inom ramen för detta föreskriftsarbete inte analyserat vilka dessa ”andra verktyg” eller styrmedel skulle kunna vara.

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierad ersättning och den tillhörande konsekvensutredningen togs fram under våren 2022 och remitterades under perioden 23 maj till 31 juli 2022. Den 30 juni 2022 utfärdades den nya förordningen om producentansvar (2022:1276) för elutrustning vilket innebär att Naturvårdsverkets utredning till största del utgått från den tidigare regleringen. I augusti genomfördes mindre korrigeringar av föreskriften och konsekvensutredningen med anledning av den nya förordningen om producentansvar för elutrustning och inkomna remissvar. Dock har Naturvårdsverket inte reviderat eller uppdaterat konsekvensutredningen vad avser avsnitt 5, "befintliga och kommande lagstiftning med koppling till differentierad ersättning" förutom mindre noteringar om motsvarande bestämmelser i den nya förordningen om producentansvar för elutrustning. Ändringar som kan ha skett i övriga lagstiftningar och initiativ som beskrivs i avsnitt 5 och 6 har inte beaktats efter att föreskrift och tillhörande konsekvensutredning remitterats.

Nuläge

Elektrisk och elektronisk utrustning omfattas av producentansvar i Sverige sedan 2001 och hanteringen av avfallet styrs i första hand av avfallsdirektivet och Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet). Direktiven är i huvudsak genomförda i svensk lagstiftning genom miljöbalken, avfallsförordningen (2020:614) och förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning. Den senare ersätts från och med 1 januari 2023 av förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning.

För elavfall som härrör såväl från hushåll som från verksamheter gäller att producenterna ska sörja för finansieringen av insamling, behandling, återvinning och miljövänligt bortskaffande. I Sverige uppfylls kraven genom att det finns gemensamma insamlingssystem som administrerar finansieringen av insamling och behandling av elavfall som kommer från konsumentelutrustning. Producenter av konsumentelutrustning ska vara anslutna till ett godkänt insamlingssystem och bidrar ekonomiskt till dessa system genom att betala producentavgifter⁴. Avgifterna fastställs av insamlingssystemen. Hittills har det inte styrts i lagstiftning hur avgifterna ska fastställas. I skälsats 23 till WEEE- direktivet står att "kollektiva system

⁴ Med producentavgift avses här den totala ersättningen som producentansvarsorganisationen tar från producenter av elutrustning inklusive differentierad ersättning.

skulle kunna ha skilda avgifter beroende på hur enkelt produkterna och de värdefulla sekundära råvarorna som de innehåller kan återvinnas”.

Producenter av elutrustning som inte är konsumentelutrustning (så kallad proffselutrustning) ska sörja för insamling och omhändertagande av elavfall som uppkommer från den elutrustning som producenten släpper ut på svenska marknaden. Producenter av proffselutrustning kan välja att ansluta sig till ett insamlingssystem om de vill. I det fallet betalar de en producentavgift på samma sätt som producenter av konsumentelutrustning.

Insamlingssystemens prislister och differentiering

Det finns idag två insamlingssystem för elutrustning i Sverige; El-kretsen och Recipo. Båda systemen har valt att utforma sina prislister på ett sätt som innebär en differentiering mellan produktgrupper. Syftet med differentieringen är att spegla den kostnad som elutrustningen, när den blir till avfall, ger upphov till. Indelningen är betydligt mer detaljerad än de sex kategorier⁵ som anges i förordningen om producentansvar för elutrustning och priserna avspeglar såväl kostnad för insamling och behandling som de intäkter insamlingssystemen erhåller vid försäljning av återvunnen råvara. För vissa materialslag (metaller) finns ett högt värde för återvunnen råvara vilket har gjort att producenter av produkter som innehåller dessa material i höga halter har en låg producentavgift. Avgiften kan i vissa fall vara noll eller nära noll kronor baserat per kilogram för en produkt.⁶

Producenter som är anslutna till dagens insamlingssystem rapporterar i både antal elutrustning och i vikt vilket gör att insamlingssystemen får statistik för båda dessa mått. Insamlingssystemen bestämmer själva om det ska vara vikt eller antal som utgör grunden för producentavgiften i varje underkategori. Priserna är desamma för proffselutrustning som för konsumentelutrustning. Dock kan det tillkomma kostnader för proffselutrustning i det fall det är skrymmande eller svårhanterligt elavfall.

Elutrustning har en förhållandevis lång livslängd vilket gör att producentavgiften speglar kostnaderna att behandla historiskt avfall. Exempelvis en TV-skärm som släpps ut på marknaden idag kan i sig vara enkel att materialåtervinna men det producenten av skärmen betalar för i sin producentavgift är insamlingssystemens hantering av äldre skärmar. Dessa äldre skärmar släpptes ut på marknaden för flera år sedan, en del innan producentansvarets införande men samlas nu in som elavfall. Detta innebär att procentansvarsavgifter för produkter som sätts på marknaden idag och som till exempel är enkla att materialåtervinna och har bra miljöprestanda måste täcka kostnaden för att samla in och behandla äldre produkter i samma produktgrupp men som möjligen är svåra att materialåtervinna.

⁵ Med kategori avses de sex kategorier som elutrustning är indelade i enligt 21 § i förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning (samma som i bilaga III i WEEE direktivet)

⁶ Exempelvis laptops vilket såväl Recipo som El-kretsen tar 0 kr/kg för.

Differentiering utifrån hållbarhetsaspekter likt de som nämns i avfallsdirektivets minimikrav finns inte infört i Sverige idag. En kartläggning som Naturvårdsverket låtit utföra under 2021 visar att det inom EU endast är Frankrike som har infört differentierad ersättning för elutrustning med avsikt på hållbar design.⁷

Under ett antal år (2016–2020) valde Recipo att införa en differentierad prislista med lägre avgift för samtliga produkter som var Svanen alternativt TCO certifierade. Producenter som kunde visa att dennes produkt var certifierad fick 10 procents avdrag från den ursprungliga avgiften. Enligt Recipo så var det dock ingen producent som nyttjade “rabatten” och den togs därför bort. Anledningen till att producenterna inte nyttjade möjligheterna till rabatterad avgift berodde enligt Recipo, troligen på att den ekonomiska vinsten inte övervägde den administrativa bördan att ta fram data och underlag och sedan särredovisa detta.⁸

Miljöproblem förknippade med elutrustning och elavfall

Syftet med differentierad ersättning är att styra mot miljömässigt bättre elutrustning och en cirkulär ekonomi. I detta avsnitt redogörs kortfattat för några av de miljöproblem som elutrustning och elavfall ger upphov till och som en differentierad ersättning skulle kunna bidra till att motverka.

De miljöproblem som vanligen förknippas med elutrustning och elavfall är många och omfattar allt från utvinningen av råvaror och själva tillverkningsprocessen till insamling och avfallshantering (inklusive felaktig och illegal avfallshantering). Upplagring av produkter som inte längre används bidrar också till miljöpåverkan genom att nya råvaror måste brytas och nya produkter tillverkas när återanvändning och återvinning fördröjs. Felaktig hantering av elavfall kan innebära att farliga ämnen sprids, återanvändningen försvåras och att möjligheten till återvinning minskar.⁹

Enligt EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi¹⁰ är elektrisk och elektronisk utrustning en av de snabbast växande avfallsströmmarna i EU med en nuvarande årlig ökningstakt på 2 %. Uppskattningsvis går mindre än 40 % av det elektroniska avfallet till materialåtervinning i EU.

⁷ Hanna Ljungkvist Nordin och Katja Dvali (Profu), Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg och Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. “Utredning av differentierade avgifter för producentansvar” dec 2021

⁸ Mailkontakt, Recipo 2022-04-21

⁹ SOU 2021:26 “Använd det som fungerar”, betänkande av utredningen om pantsystem för småelektronik

¹⁰ Kommissionens meddelande - En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. [A new Circular Economy Action Plan \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e3000000/1/attachment_data/attachment_data/file/1132000)

När funktionsdugliga produkter kasseras för att de inte kan repareras, batteri inte kan ersättas eller att programvaran inte går att uppdatera så går värde i form av naturresurser förlorat. Enligt EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi skulle två av tre personer i EU vilja fortsätta att använda sin nuvarande digitala utrustning längre, förutsatt att dess prestanda inte påverkas i någon större utsträckning.¹¹

Befintlig och kommande lagstiftning med koppling till differentierad ersättning

Nedan beskrivs bestämmelser och mål som Naturvårdsverket bedömt kan vara relevanta att styra mot med hjälp av differentierad ersättning alternativt som behöver beaktas vid val av kriterier för differentierad ersättning. Syftet med föreskrifterna som Naturvårdsverket tar fram är att de ska komplettera redan befintlig lagstiftning och föreskrifternas utformning påverkas således av de bestämmelser som redan finns eller som ser ut att komma.

Avsnitten nedan samt avsnitt 6 beskriver det nuläge som rådde våren 2022 när Naturvårdsverket arbetade fram förslag till föreskrifterna om differentierad ersättning och tillhörande konsekvensanalys. Förutom hänvisningar till den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning har inga justeringar gjorts i dessa avsnitt efter augusti 2022.

Ekodesign och resurseffektivitetskrav

Ekodesigndirektivet (2009/125/EG) trädde i kraft år 2005 och implementerades i Sverige genom lagen (2008:112) om ekodesign som trädde i kraft 2008. Ekodesigndirektivet är ett ramdirektiv och specifika krav för olika produkter sätts i produktförordningar. I EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi pekas ekodesigndirektivet ut som ett viktigt verktyg för att minska resursanvändningen och öka möjligheterna till en mer cirkulär ekonomi. Genom att ställa krav på förbättrad produktdesign ska produkter bli mer hållbara och lättare att reparera, återanvända och återvinna.

Under december 2018 och januari 2019 reviderades tio produktförordningar på EU-nivå. I samband med revideringarna infördes en basstruktur för utformning av så kallade resurseffektivitetskrav. Följande produkter omfattas av resurseffektivitetskrav sedan 2021:

- Kylar och frysar för hushåll
- Bildskärmar
- Diskmaskiner
- Tvättmaskiner
- Svetsutrustning för professionellt bruk

¹¹ Avsnitt 3.1 i Kommissionens meddelande - En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa. [A new Circular Economy Action Plan \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e300042/1/19190_en.pdf)

- Kylar och frysar för handeln

Basstrukturen innebär att reparerbarhet underlättas genom att reservdelar och reparations- och underhållsinformation ska finnas tillgängliga för professionella reparatörer (och vissa reservdelar även för konsumenterna).¹² Det ställs också krav som ska underlätta återanvändning och återvinning genom isärtagbarhet samt krav på tillgång till programvaruuppdateringar. Dessa bestämmelser syftar till att underlätta avlägsnandet av komponenter upptagna i bilaga VII i WEEE-direktivet. För vissa produkter, tex bildskärmar krävs även information om sortens plast och eventuellt kadmiuminnehåll. Dessutom är användningen av halogenerade flamskyddsmedel i bildskärmarnas hölje och stativ förbjuden.

De resurseffektivitetskrav som införts är ett första steg för att främja en mer cirkulär ekonomi genom ekodesign. Allt eftersom kommer resurseffektivitetskrav införas för fler produkter.

Det pågår en utveckling av standarder relaterade till resurseffektivitetskrav i ekodesigndirektivet, bland annat tas det fram standarder kring produkters hållbarhet, reparerbarhet, separerbarhet, innehåll av återvunnen råvara och kritiska material i produktion samt hur information ska deklarerat. Enligt Energimyndigheten så kommer mobiler, surfplattor, datorer och småservrar att få resurseffektivitetskrav inom några år.¹³

Ekodesign för hållbara produkter

Kommissionen publicerade 30 mars 2022 ett paket med förslag¹⁴ som ska göra hållbara produkter till normen i EU, och däribland ett förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter¹⁵ vilket är tänkt att ersätta nuvarande ekodesigndirektivet samt en ny arbetsplan för ekodesign och energimärkning.

Förordningen ska vara ett ramverk för att kunna ställa krav på ekodesign för hållbara produkter och upphävande av direktiv 2009/125/EG för energirelaterade produkter. Förordningsförslaget ger möjlighet att reglera i princip alla produkter, med undantag av livsmedel, foder, läkemedel och levande organismer, med avseende på ett stort antal aspekter bl.a. innehåll av återvunnet material, miljöavtryck, innehåll av ämnen som kan inge betänkligheter m.m. Vidare omfattar förslaget bl.a. krav på digitalt produktpass och förbud mot destruktion av osålda produkter.

¹² Det framgår av respektive produktförordning detaljer såsom vilka reservdelar som ska finnas för konsumenterna respektive professionella reparatörer och under hur lång tid.

¹³ Mailkonversation mellan Energimyndigheten och Naturvårdsverket, 2 februari 2022.

¹⁴ New proposals to make sustainable products the norm (europa.eu)

¹⁵ Proposal for Ecodesign for Sustainable Products Regulation (europa.eu)

Reparerbarhetsindex

Det pågår en diskussion inom EU om möjligheterna att införa ett så kallat reparerbarhetsindex (reparability score) vilket kan liknas med ett poängsystem för att informera konsumenter om möjligheten att reparera och uppgradera produkter. På uppdrag av kommissionen har EU:s forskningsinstitut Joint Research Institutet (JRC) utvecklat ett reparerbarhetsindex.¹⁶ Studien är en del av genomförandet av EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi och syftet med ett reparerbarhetsindex är att synliggöra för konsumenter vilka produkter som är lättare att reparera. En specifik studie har nyligen genomförts för mobiler och surfplattor¹⁷, vilka väntas bli de första produkterna att få ett EU-reparerbarhetsindex. Frankrike har redan infört ett eget reparerbarhetsindex och arbetar på att införa ett hållbarhetsindex för produkter – något som ytterligare kan underlätta konsumenters val.

Hållbar varukonsumtion – främjande av reparation och återanvändning

Kommissionen överväger att genomföra ändringar av direktivet om försäljning av varor¹⁸ och föreslå en ny rätt till reparation, antingen inom ramen för direktivet eller möjligen i form av ett nytt instrument. Initiativet som går under namnet Hållbar varukonsumtion – främjande av reparation och återanvändning (engelskans Sustainable consumption of goods – promoting repair and reuse) har som övergripande mål att förlänga varors livslängd. Initiativet syftar till att uppmuntra konsumenterna att använda konsumentvaror längre genom att reparera defekta varor och köpa begagnade och reoverade varor. Initiativet ska även skapa samverkansfördelar med andra pågående ekodesigninitiativ. Olika alternativa styrmedel övervägs, bland annat nämns förslag att utöka tiden för reklamationsrätt och prioritera reparation framför utbyte. Ett förslag förväntas komma under tredje kvartalet 2022.¹⁹

¹⁶ Analysis and development of a scoring system for repair and upgrade of products (energimyndigheten.se)

¹⁷ Joint Research Centre (JRC). Repair Score Study: Product specific application to Smartphones and Tablets. Second draft report 2021 JRC_Report_Repair_Score_Smartphone_Tablets_v2.pdf (europa.eu)

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/771 av den 20 maj 2019 om vissa aspekter på avtal om försäljning av varor, om ändring av förordning (EU) 2017/2394 och direktiv 2009/22/EG samt om upphävande av direktiv 1999/44/EG

¹⁹ Sustainable consumption of goods – promoting repair and reuse (europa.eu)

EU:s initiativ - mer konsumentmakt i den gröna omställningen

Kommissionen har lagt fram förslag på ändringar av direktiv 2005/29/EG²⁰ och direktiv 2011/83/EU²¹ för en ökad konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information. Förslaget var ute på öppen konsultation under våren 2022.²² Initiativet syftar till att säkerställa att konsumenterna får information om produkter, t.ex. om livslängden och hur de kan repareras. Vidare ska överdrivet positiv miljöinformation (s.k. greenwashing eller grönmalning) och försäljning av produkter med en förtäckt kortare livslängd förebyggas samt minimikrav för hållbarhetsmärkning fastställas. I de föreslagna ändringarna av direktiv 2011/83/EU ingår att konsumenten har rätt att få information om kommersiell (frivillig) garanti och längden på denna. För energianvändande varor²³ ska konsumenten även få kännedom om garanti över 2 år saknas. Bestämmelserna syftar till att underlätta för konsumenten att göra medvetna hållbara val.

Garanti och reklamation

Idag finns bestämmelser om reklamationsrätt mellan näringsidkare och konsument enligt Konsumentköplag (2022:260) vilket i Sverige gäller i tre år från leveransen. Konsumentköplagen har nyligen reviderats och sedan den 1 maj 2022 har den omvända bevisbördan (dvs att säljaren måste bevisa att felet inte fanns vid leverans) förlängts från sex månader till två år.

Farliga ämnen i elutrustning

Det finns ett flertal bestämmelser kopplade till användningen av farliga ämnen i elutrustning. Det så kallade RoHS-direktivet (2011/65/EU)²⁴ gäller för elektriska och elektroniska produkter och syftar till att minska riskerna för människors hälsa och för miljön genom att ersätta och begränsa farliga ämnen i elutrustning. Bestämmelserna ska även verka för att förbättra möjligheten till lönsam och hållbar materialåtervinning från elavfall. I direktivet regleras halterna av metallerna kvicksilver, kadmium, bly och sexvärt krom, de bromerade flamskyddsmedlen PBD och PBDE, samt ftalaterna DEHP, BBP, DBP och DIBP. RoHS-direktivet är under översyn

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter och om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/44/EG och om upphävande av rådets direktiv 85/577/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG

²² [Konsumentpolitik – mer konsumentmakt i den gröna omställningen \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²³ Enligt förslaget så är definitionen av energianvändande varor: varor som är beroende av energitillförsel (elektricitet, fossila bränslen och förnybara energikällor) för att kunna fungera som avsett., se artikel 2. 3 a i förslag till ändring av direktiv 2011/83/EU

²⁴ Direktiv 2011/65/EU av den 8 juni 2011 om begränsning av användning av vissa farliga ämnen i elektrisk och elektronisk utrustning

och kommissionen har presenterat en rad olika förslag i en övergripande konsekvensanalys. Flera alternativ övervägs, bland annat möjligheten att införa krav på återvunnet material och råvaror av avgörande betydelse. Under kvartal fyra 2022 förväntas kommissionen lägga fram ett förslag.²⁵

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach) finns bland annat regler om förbud och haltgränser för kemiska ämnen i varor²⁶. Reach innehåller också bestämmelser som gör gällande att företag måste informera sina kunder om varor de tillhandahåller innehåller särskilt farliga ämnen som finns på den så kallade kandidatförteckningen (se artikel 33 i Reach).

Enligt artikel 33 i Reach har leverantörer²⁷ en skyldighet att informera mottagare om en vara de tillhandahåller innehåller ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent. Kravet gäller samtliga leverantörer av en vara, oavsett storlek och inkluderar såväl importörer och producenter som distributörer och återförsäljare. Informationen ska lämnas till mottagaren av varan när varan levereras för första gången efter att ämnet har införts på kandidatförteckningen (i begreppet mottagare ingår industriella och yrkesmässiga användare eller distributör men inte konsument²⁸). Konsumenter har rätt att få ta del av samma information om de begär det och i så fall ska leverantören lämna informationen till konsument inom 45 dagar efter begäran och utan avgift. Information som ska lämnas är tillräcklig information som leverantören har tillgång till, med åtminstone ämnets namn, så att varan kan användas på ett säkert sätt.

Ämnena på kandidatförteckningen har egenskaper som kan medföra allvarliga och bestående effekter på människors hälsa och på miljön, så kallade särskilt farliga ämnen, (eller SVHC-ämnena). Det är ämnena som:
är cancerframkallande (kategori 1A eller 1B)
skadar arvsmassan (könszellsmutagena i kategori 1A eller 1B)
stör fortplantningsförmågan (reproduktionstoxiska i kategori 1A eller 1B)
är långlivade, bioackumulerande och toxiska (så kallade PBT-ämnena)
är mycket långlivade och mycket bioackumulerande (så kallade vPvB-ämnena)

²⁵ Review: Restriction of the use of hazardous substances in electronics (europa.eu)

²⁶ Termen "vara" definieras i Reach-förordningen som ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion (artikel 3.3).

²⁷ Enligt Reach-förordningen, artikel 3.33 definieras leverantör av en vara som "varje producent eller importör av en vara, distributör eller annan aktör i distributionskedjan som släpper ut en vara på marknaden"

²⁸ Se artikel 3.35 i Reach förordningen.

har andra särskilt farliga egenskaper som anses vara lika allvarliga som de ovan, till exempel hormonstörande egenskaper.

Ämnen på kandidatförteckningen kan komma att omfattas av begränsningar eller tillståndskrav i framtiden. Varor som innehåller ämnen på kandidatförteckningen kan också behöva anmälas till den så kallade SCIP-databasen²⁹ hos den europeiska kemikaliemyndigheten, Echa. Kravet gäller sedan 2021 och syftar till att underlätta för aktörer som hanterar avfall att få kännedom om innehållet i en vara. Skyldigheten att anmäla till SCIP-databasen gäller som huvudregel leverantörer av varor. Distributörer som enbart levererar till konsumenter är undantagna. Kravet finns ursprungligen i avfallsdirektivet (artikel 9.1) och är införda i svensk lagstiftning genom Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Utöver ovan nämnda regleringar finns det ämnen som regleras i förordning (EU) nr 2019/1021 om långlivade organiska föreningar (den så kallade POPs-förordningen). POPs-förordningen förbjuder eller begränsar tillverkning, användning och utsläppande på marknaden av ämnen som är särskilt problematiska på grund av sina hälso- och miljöfarliga egenskaper. Förordningen gäller generellt också för elutrustning och exempel på förbjudna ämnen är kortkedjiga klorparaffiner (SCCP).

Elutrustning som också är en leksak omfattas av Leksaksdirektivet (2009/48/EG). Ett generellt krav i leksaksdirektivet är att kemiska ämnen i leksaker inte får innebära någon risk för barnens hälsa. Det finns även särskilda kemikaliekraV, exempelvis gränsvärden för vissa flamskyddsmedel i leksaker för små barn och förbud mot ämnen som kan ge cancer, påverka arvsmassan och fortplantningen.

Kemikalieskatt

I Sverige tas sedan 1 juli 2017 en punktskatt ut för utvalda grupper av elektronikvaror som säljs. Skatten kallas ofta för "kemikalieskatten" och bestämmelserna finns i lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik. Syftet med skatten är att minska tillförseln av brom-, klor eller fosforföreningar till människors hemmiljö och att påverka användandet av mer miljö- och hälsovänliga alternativ.

Det är inte all elutrustning som omfattas av kemikalieskatten utan skatten tas ut på särskilt utpekade varugrupper, till exempel mobiltelefoner, datorer och vitvaror. Det är tulltaxans indelning i KN-nummer som avgör vilka produkter som omfattas. Skatten beräknas på varornas vikt och är 11 kronor

²⁹ Databasen har fått namnet SCIP, som är en förkortning av Substances of Concern In articles, as such or in complex objects (Products)

per kilo för vitvaror och 160 kronor per kilo för övrig elektronik som omfattas. Skatten begränsas till maximalt 440 kronor per vara.

Företag som yrkesmässigt i Sverige tillverkar, för in eller tar emot elutrustning som omfattas av lagen ska betala skatt för denna. Det finns sedan en möjlighet att göra avdrag på skatten om vissa delar av varan inte innehåller någon brom-, klor- eller fosforförening. Avdraget är 50 procent alternativt 90 procent av skattebeloppet beroende på bland annat vilken förening som varan inte innehåller. Skatten tas ut när skattepliktiga varor tillverkas i Sverige och när skattepliktiga varor förs in eller importeras till Sverige. Från och med den 1 oktober 2020 beskattas även varor som säljs via distansförsäljning. Lagen om kemikalieskatt ses för närvarande över och förenklingar har föreslagits i en promemoria från Finansdepartementet publicerad februari 2022.³⁰

Förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning

Från och med 1 januari 2023 gäller den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning. Denna ersätter den tidigare förordningen (2014:1075).

Förordningen om producentansvar för elutrustning syftar till att främja åtgärder som minskar mängden elavfall och de problem för människors hälsa och miljön som elavfall ger upphov till, främja resurseffektivitet och nå målen för återvinning i förordningen. Producenter ska ta ansvar för de miljöproblem som elavfall ger upphov till och arbeta för att vidta avfallsförebyggande åtgärder.³¹

Enligt förordningen ska en producent se till att elutrustning som denne gör tillgänglig på den svenska marknaden tillverkas och utformas på ett sådant sätt att återanvändning och materialåtervinning främjas. Undantag gäller i de fall en viss utformning eller tillverkningsprocess har avgörande fördelar med hänsyn till människors hälsa och miljön, säkerhetskrav eller andra hänsyn.

I samma förordning anges att producenter som tillverkar elutrustning som innehåller sådana batterier som omfattas av förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier ska se till att elutrustningen utformas på ett sådant sätt att batterierna lätt kan avlägsnas av utrustningens användare eller av en fackman som är oberoende av tillverkaren. Producenten har också en skyldighet att se till att elutrustningen följs av en bruksanvisning som visar vilken typ av batteri som elutrustningen innehåller och hur det kan tas ut på ett säkert sätt.

³⁰ En enklare och tydligare kemikalieskatt, Fi2022/00478. Publicerad 8 februari 2022.

³¹ Hela förordningens syfte beskrivs i 1 § förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning

Undantag från bestämmelserna gäller för elutrustning som på grund av säkerhets-, prestanda-, dataintegritets- eller medicinska skäl behöver en kontinuerlig strömförsörjning.

I 79 § i den nya förordningen (2022:1276) finns bestämmelser som gör gällande att en producent som släpper ut en ny sorts elutrustning på unionsmarknaden ska se till att information finns tillgänglig om vilka komponenter och vilket material som ingår i utrustningen och var i utrustningen som det kan finnas farliga ämnen och blandningar. Producenten ska även göra annan information tillgänglig som behövs för att avfallet ska kunna behandlas på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt. Informationen ska senast ett år efter det att utrustningen släpptes ut på marknaden göras tillgänglig gratis för den som behandlar elavfall. Informationen ska göras tillgänglig i form av handböcker eller genom elektroniska medier.

Det finns också mål för hur mycket av det insamlade elavfallet som ska förberedas för återanvändning alternativt materialåtervinnas. Dessa återfinns i 24-27 §§ samma förordning. Målen är satta för de olika kategorier som anges i 21 § i förordningen. Senast tillgängliga statistik är från 2018 och visar att målen uppfylls för nio av de då tio angivna kategorierna.³² Indelningen i kategorier har sedan dess ändrats till att bli sex stycken, och av den data som utgör underlag till de uppgifter som Naturvårdsverket rapporterat till Eurostat för 2019 framgår att samtliga mål uppfylldes detta år.

Övriga mål och initiativ av relevans för differentierad ersättning

Förutom lagstadgade krav så finns det ett flertal initiativ med koppling till cirkulär ekonomi som Naturvårdsverket bedömer är viktiga att beakta vid utarbetade av föreskrifter om differentierad ersättning. Ett urval av de mest centrala initiativen redovisas nedan. Målsättningen är att de bestämmelser som Naturvårdsverket tar fram går i linje med och bidrar till uppfyllandet av dessa initiativ.

Liksom för avsnitt 5 ovan har Naturvårdsverket inte uppdaterat texterna i avsnitten nedan efter Naturvårdsverkets utredningen som gjordes som grund för framtagandet av föreskrifter. Förändringar som skett efter maj 2022 återfinns därför inte i dessa texter.

EU:s kemikaliestrategi

I EU:s Kemikaliestrategi för hållbarhet ”På väg mot en giftfri miljö” pekas elektronik ut som ett prioriterat område. Åtgärder i strategin syftar bland annat till att varor ska utformas för ökad återanvändning och materialåtervinning. I kemikaliestrategin lyfts flera områden fram som är av

³² <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/avfall/avfall-elutrustning-och-batterier/> Det var målet för dåvarande kategori 10 som inte uppfylldes.

betydelse för att komma tillrätta med problem förknippade med elektronikavfall. Det framgår att förekomsten av farliga ämnen som inger betänkligheter måste minimeras. För elektronik och informations- och kommunikationsteknologiska produkter (IKT) är det särskilt viktigt då många produkter är förknippade med risker för känsliga grupper, såsom barn, men också för att potentialen för att öka återanvändning och återvinning är hög. Vidare nämns i strategin att det är viktigt att säkerställa tillgång till information om kemiskt innehåll och säker användning samt att stödja investeringar i hållbara innovationer som kan avgifta avfallsströmmar, öka säker materialåtervinning och minska exporten av avfall.³³

EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi

EU:s andra handlingsplan för cirkulär ekonomi – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa – antogs 11 mars 2020. Den nya handlingsplanen utgår ifrån EU:s Gröna giv (Green Deal) och planen innehåller sju områden, med starka kopplingar sinsemellan. Kärnan i planen är ett ramverk för hållbar produktpolicy, vilket omfattar bättre produktdesign och produktionsprocesser och ska ge ökat inflytande för konsumenterna och offentliga köpare. I handlingsplanen lyfts några viktiga produktvärdekedjor fram däribland elektronik och informations- och kommunikationsteknik.³⁴ EU:s handlingsplan ligger väl i linje med de prioriteringar som presenterats i bland annat Sveriges strategi och handlingsplan för cirkulär ekonomi.

Kommissionens plaststrategi

År 2018 presenterade kommissionen EU:s plaststrategi, som är en del av handlingsplanen för en cirkulär ekonomi. Strategin heter *A European Strategy for Plastics in a Circular Economy* och presenterar övergripande åtgärder som ska genomföras i alla EU-länder.³⁵ Som en effekt av denna strategi initierade kommissionen även Circular Plastics Alliance, med syfte att främja marknaden för återvunnen plast. Runt 300 organisationer från industri, akademi och myndigheter deltar i alliansen som till exempel satt upp som mål, att till år 2025, ska 10 miljoner ton återvunnen plast användas inom EU.³⁶

Riktlinjer för materialåtervinningsbarhet

Det finns initiativ att ta fram riktlinjer för materialåtervinningsbarhet av elutrustning. Bland annat har kommissionen tagit fram ett förslag på förfrågan till European Committee for Standardisation och European Committee for Electrotechnical Standardisation att ta fram europeiska

³³ [Chemicals strategy \(europa.eu\)](https://europea.eu)

³⁴ Mer information se [Circular economy action plan \(europa.eu\)](https://europea.eu)

³⁵ [Plastics strategy \(europa.eu\)](https://europea.eu)

³⁶ [Circular Plastics Alliance \(europa.eu\)](https://europea.eu)

standarder med design för återvinning för viss elektronisk och elektrisk utrustning.³⁷

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierad ersättning

Sammanfattning

I artikel 8a 4 b i avfallsdirektivet anges att de ekonomiska bidrag som betalas av en producent när så är möjligt ska anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter, särskilt med hänsyn till deras hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet och materialåtervinningsbarhet samt till förekomsten av farliga ämnen. Naturvårdsverket har utrett möjlig differentiering utifrån dessa angivna kriterier. Underlag för Naturvårdsverkets bedömningar är de synpunkter som inkommit från referensgruppen inklusive andra myndigheter (se Bilaga 1: Referensgrupp), den bakgrundsstudie som Naturvårdsverket låtit IVL ihop med Profu utföra under 2021³⁸ men också kommissionens utkast till vägledning och Eunomias arbete³⁹. Naturvårdsverket har utifrån utredningen bedömt att det kriterium som är möjligt att för närvarande föreskriva om när det gäller elutrustning är innehåll av farliga ämnen och då specifikt ämnen på den så kallade kandidatförteckningen.

Naturvårdsverkets förslagna kriterium kopplar till redan befintlig lagstiftning om information om särskilt farliga ämnen som förekommer i varor (se avsnitt 5.7). Den ersättning som producentansvarsorganisationer tar ut från producenter ska vara högre än normalbeloppet i det fall en eller flera varor i elutrustningen innehåller ett eller flera ämnen från den så kallade kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent. Undantag ska göras för elutrustning som omfattas av kemikalieskatten och där samma ämne återfinns på kandidatförteckningen. En vara finns definierad i Reach-förordningen som ”ett föremål som under produktionen får en särskild form, yta eller design, vilken i större utsträckning än dess kemiska sammansättning bestämmer dess funktion”⁴⁰. Det finns vägledning om hur begreppet vara ska tolkas som är framtagen av den Europeiska kemikaliemyndigheten, Echa.⁴¹

Nedan ges en närmare beskrivning av föreskrifternas innehåll och skälen till valda bestämmelser.

³⁷ Draft standardisation request as regards plastics recycling and recycled plastics (1).pdf

³⁸ Hanna Ljungkvist Nordin & Katja Dvali (Profu) Åsa Romson, Jenny von Bahr, Hanna Unsbo, Emma Strömberg & Annelise de Jong (IVL) Filip Bladini (Handelshögskolan Göteborgs Universitet) - uppdrag av Naturvårdsverket. "Utredning av differentierade avgifter för producentansvar" dec 2021

³⁹ Eunomia. Dr Dominic Hogg, Dr Chris Sherrington, Joe Papineschi, Mark Hilton, Alex Massie, Peter Jones, 27th April 2020 "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes Recommendations for Guidance".

⁴⁰ Kapitel 2, artikel 3.3 i Reach förordningen

⁴¹ Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) - Vägledning om krav för ämnen i varor, Juni 2017. Version 4.0. Draft_for_final_tracked_ex_CARACAL_x-check (europa.eu)

Indelning i produktkategorier

I förslaget till föreskrifter anges att producentansvarsorganisationen ska beräkna den differentierade ersättningen utifrån de sex kategorier som anges i 21 § förordningen om producentansvar för elutrustning.

Elutrustning som omfattas av utökade krav på producentansvar består av en mängd olika produkter. Enligt kommissionens utkast till vägledning så anges att indelningen minst bör vara utifrån de sex kategorier som anges i bilaga III till WEEE-direktivet.⁴² Naturvårdsverket instämmer i denna bedömning. Även om en ytterligare indelning skulle bli mer precis och träffsäker så bedömer Naturvårdsverket att det är svårt att göra en sådan indelning utan att riskera att produkter faller utanför eller att det är otydligt vilken produktkategori varje elutrustning hamnar i. Marknaden utvecklas ständigt och nya produkter tillkommer vilket skulle kunna innebära en revidering av föreskrifterna i det fall produktindelningen är för ”specifik”. Att utgå från redan kända kategorier har fördelen att såväl producenter som insamlingssystem vet vilken kategori deras produkt tillhör. De sex kategorierna stämmer dessutom även väl överens med återvinningsmål och rapportering.⁴³

Det är Naturvårdsverkets bedömning att ingen hänsyn ska tas till om det är konsumentelutrustning eller om det är så kallad proffselutrustning. Även El-kretsen och Recipo delar denna syn.⁴⁴

Idag har de båda insamlingssystemen en mer differentierad indelning av produkter i deras respektive prismodell. Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna inte kommer hindra insamlingssystemen (framtida producentansvarsorganisationerna) att fortsätta ha detta. Förslaget till föreskrifter uppmuntrar snarare till ytterligare uppdelning och indelning av produkter.

Innehåll av farliga ämnen

I Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om differentierad ersättning ska innehåll av farliga ämnen i elutrustningen påverka beräkningen av ersättningens storlek.

Förekomst av farliga ämnen tas upp som ett möjligt kriterium för differentiering i avfallsdirektivets artikel 8a 4b och anges även som ett av

⁴² Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020

⁴³ När insamlingssystem eller producenter av annat elavfall än konsumentelavfall rapporterar insamlade och behandlade mängder elavfall till Naturvårdsverket så ska det specificeras i de sex nämnda kategorierna. Skyldigheterna följer av bestämmelser i förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

⁴⁴ Möten med Recipo respektive El-kretsen, februari 2022

flera kriterier i den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning⁴⁵. I Naturvårdsverkets förslag till föreskrift anges att en producentansvarsorganisation ska ta ut en högre ersättning från en producent vars elutrustning innehåller ett eller flera ämnen på den s.k. kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent i en eller flera varor som ingår i elutrustningen. Skrivningen i förslaget är en hänvisning till Reach och tydliggör för vad det är som avgör om ett ämne ska listas på kandidatförteckningen.

Kemikalielagstiftningen utvecklas ständigt och ämnen som idag är tillåtna att användas kan bli föremål för förbud eller begränsningar i framtiden. För elutrustning som släpps ut på marknaden kan det ta flera år innan utrustningen samlas in som avfall vilket gör att förändringar i lagstiftningen hinner ske under denna period. En differentierad ersättning utifrån kriteriet farliga ämnen som i nuläget är tillåtna att använda men som kan komma att begränsas framöver, skulle kunna bidra till en reducerad användning av dessa ämnen och till ökade möjligheter att materialåtervinna och använda återvunnen råvara i nya produkter i framtiden. Detta går i linje med förordningen om producentansvar för elutrustning (se avsnitt 5.9) samt EU:s kemikaliestrategi och handlingsplanen för cirkulär ekonomi (se avsnitt 6.1 och 6.2).

För att det ska vara enkelt att applicera och verifiera ett kriterium som avser farliga ämnen anser Naturvårdsverket att det är en fördel att relatera till bestämmelser som redan finns på området, nämligen artikel 33 i Reach förordningen men också avfallsdirektivets bestämmelser om anmälan till den så kallade SCIP databasen (se avsnitt 5.7) Enligt artikel 33 i Reach har leverantörer en skyldighet att informera mottagare om en vara de tillhandahåller innehåller ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent.

I den svenska förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning finns liknande bestämmelser som säger att en producent av ny elutrustning ska se till att information finns tillgänglig om vilka komponenter och vilket material som ingår i utrustningen och var i utrustningen som det kan finnas farliga ämnen och blandningar.⁴⁶ Bestämmelserna om differentierad ersättning kommer således inte att medföra någon utökad administrativ börda eftersom det underlag som behövs för att avgöra om elutrustningen omfattas av kriteriet eller inte redan finns tillgängligt.

Kandidatförteckningen uppdateras två gånger per år och ämnen tillkommer. Att hänvisa till förteckningen ger en bättre nulägesbild av vilka ämnen som identifierats som särskilt farliga jämfört mot att ta fram en lista över

⁴⁵ Se 47 § punkt 2 i förordning (2022:1276) om producentansvar för elutrustning

⁴⁶ se 79 § i förordningen

specifika ämnen i Naturvårdsverkets föreskrifter. Det minskar även risken att föreskrifterna efter en kort tid blir inaktuella och måste revideras.

Naturvårdsverkets förslag går i linje med förslag som finns på EU-nivå. Möjligheterna att differentiera utifrån innehåll av ämnen på kandidatförteckningen nämns tex i Eunomias rekommendationer till vägledning⁴⁷ som publicerades 2020. Rekommendationerna togs fram på uppdrag av kommissionen och ska vara ett underlag för kommissionen i arbetet med att ta fram vägledning om minimikraven i avfallsdirektivet.

Naturvårdsverket har i arbetet med att ta fram föreskrifter konsulterat Kemikalieinspektionen⁴⁸ som är nationell ansvarig myndighet för flera av bestämmelserna på kemikalieområdet. Kemikalieinspektionen har i sitt remissvar på utredningen SOU 2021:26⁴⁹ framfört att det även borde finnas kriterier för differentierad ersättning som rör innehåll av farliga ämnen. Kemikalieinspektionen lyfte fram följande två aspekter som en differentiering skulle kunna avse:

- 1) om produkten innehåller särskilt farliga ämnen
- 2) om producenten förmedlar information om innehåll av materialens sammansättning inklusive innehåll av farliga kemiska ämnen⁵⁰

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter går således i linje med Kemikalieinspektionens synpunkter.

Naturvårdsverket har även konsulterat insamlingssystemen och responsen från såväl Recipo som EI-kretsen är att kriteriet rimmar väl med förbättrad materialåtervinning men att det möjligen ses som komplicerat och svårt att begripa för producenterna. Producenterna är sällan de som tillverkar produkterna och att känna till innehållet av kemiska ämnen kan således kännas svårt och långt ifrån deras ansvarsområde. Recipo framhåller att det är viktigt att det finns alternativ på marknaden för att kriteriet ska få effekt, dvs att det finns produkter utan innehåll av farliga ämnen så att producenterna kan välja dessa. Naturvårdsverket ser att det kan vara viktigt med valmöjligheter men att det inte finns ett hinder med att ha differentierad ersättning även i de fall alternativ inte finns att tillgå. Differentierad ersättning som styrmedel förbjuder inte produkter som innehåller farliga ämnen. Skulle det finnas produktgrupper där det inte går att välja alternativ som inte innehåller farliga ämnen kan en bestämmelse om differentierad

⁴⁷ Eunomia. Dr Dominic Hogg, Dr Chris Sherrington, Joe Papineschi, Mark Hilton, Alex Massie, Peter Jones, 27th April 2020 "Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes Recommendations for Guidance".

⁴⁸ Möten har hållits mellan handläggare på Kemikalieinspektionen och handläggare vid Naturvårdsverket, 2022-02-18

⁴⁹ Betänkande Använd det som fungerar (SOU 2021:26).

⁵⁰ Kemikalieinspektionens Remissvar om betänkandet Använd det som fungerar (SOU 2021:26). 2021-08-26. Dnr 4.2.3.b-H21-04907

ersättning fungera som en signal till branschen om vikten av att utveckla tekniken till att finna lösningar där ämnena byts ut.

Undantag för elutrustning som betalar kemikalieskatt

För att inte riskera att staten inför styrmedel för att korrigera samma miljöproblem två gånger bedömer Naturvårdsverket att hänsyn behöver tas till den så kallade kemikalieskatten (se avsnitt 5.8).

Lagen (2016:1067) om skatt på kemikalier innebär att företag som yrkesmässigt i Sverige tillverkar, för in eller tar emot elutrustning som omfattas av lagen ska betala skatt för denna. Det finns sedan en möjlighet enligt 5–6 §§ i lagen att göra avdrag på skatten om vissa delar av varan inte innehåller någon brom-, klor- eller fosforförening (det är endast dessa föreningar som skatten syftar till att reglera).

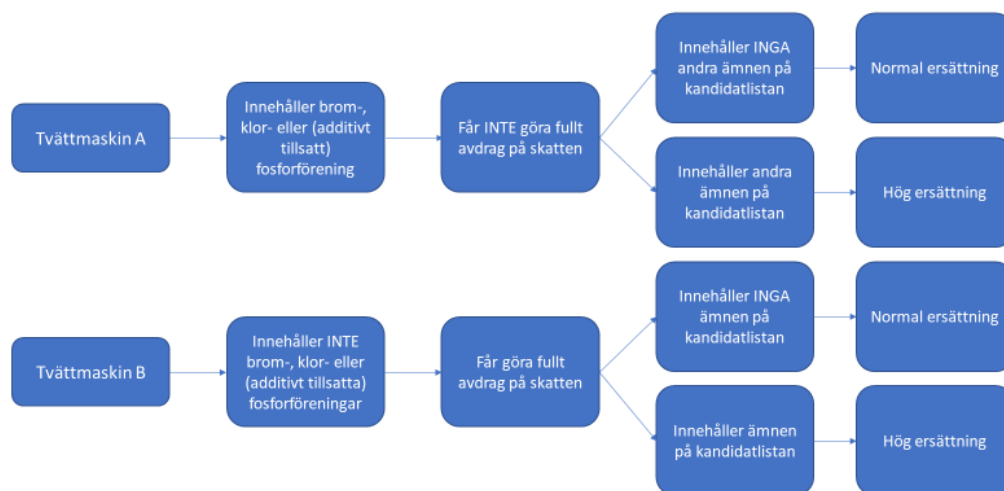
Naturvårdsverket har föreslagit ett undantag för skattepliktiga varor i föreskrifterna. Detta undantag gäller dock enbart under förutsättning att produkten:

1. omfattas av lag (2016:1067) om skatt på kemikalier i viss elektronik och
2. att samtliga av de ämnen på kandidatförteckningen som återfinns i produkten, är en brom-, klor-, eller fosforförening vilket gör att rätten till avdrag från skatten enligt 5–6 §§ lag (2016:1067) om skatt på kemikalier inte är möjlig.

Det är således endast produkter som innehåller ett ämne vilket finns listat på kandidatförteckningen men där samma ämne gör att produkten inte omfattas av rätt till avdrag från skatt som är föremål för undantaget.

Syftet med undantaget är att producenter av elutrustning inte ska behöva betala högsta ersättning och högsta skatt för innehållet av *samma* farliga ämne.

Produkter som omfattas av kemikalieskatten kan dock innehålla andra ämnen än brom-, klor-, eller fosforförening som finns på kandidatförteckningen och i så fall ska produkterna omfattas av differentierad ersättning.



Bilden visar exemplet tvättmaskin och hurvida undantag från differentierad ersättning kan göras för det fall produkten innehåller ämnen som regleras av kemikalieskatten och som samtidigt listas på kandidatförteckningen.

Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Nollalternativ – inga ändringar görs

Som framgår av ovan (avsnitt 1), har Sverige en skyldighet att införliva artikel 8a 4b i avfallsdirektivet i svensk rätt. I 47§ i den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning finns ett bemyndigande för Naturvårdsverket att ta fram föreskrifter om vad en producentansvarsorganisation ska ta hänsyn till när ersättningen som en producent ska betala till organisationen ska bestämmas. Naturvårdsverket har också fått, samt redovisat, ett specifikt regeringsuppdrag som handlar om att förbereda myndighetsföreskrifter på området. Att Naturvårdsverket planerar att meddela föreskrifter på området får ses som ett införlivande av artikel 8a 4b.

Nollalternativ i detta fall skulle vara att Naturvårdsverket avstod från att ta fram föreskrifter på området och att det inte skulle finnas några närmare bestämmelser om hur ersättningen ska bestämmas när det gäller innehåll av farliga ämnen.

Ett EU-direktiv är dock bindande för alla länder som det riktar sig mot och länder som inte uppfyller skyldigheterna kan kommissionen inleda överträdelseärenden emot. Av artikel 8 a 4b följer att de ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras ”när så är möjligt”. Eftersom Naturvårdsverket genom sin utredning ansett att det är möjligt att meddela föreskrifter enligt förslaget

bedömer Naturvårdsverket att det inte kan ses som ett godtagbart alternativ att i en sådan situation inte besluta om föreskrifter på området.

Alternativa kriterier

Naturvårdsverket har utrett ett stort antal kriterier som skulle kunna lämpa sig för differentierad ersättning. I avsnitt 7 redogörs för det kriterium som Naturvårdsverket föreslår ska utgöra grund för differentierad ersättning. Nedan redovisas alternativa kriterier som Naturvårdsverket bedömt inte är möjliga att genomföra och skälen för detta. I Naturvårdsverkets bedömning görs även en översiktlig konsekvensanalys.

I avfallsdirektivet nämns följande kriterier: hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet⁵¹ och materialåtervinningsbarhet, samt förekomsten av farliga ämnen. Naturvårdsverket har förutom dessa även undersökt kriteriet återvunnet innehåll samt garanti.

Materialåtervinningsbarhet

I förordningen om producentansvar för elutrustning anges materialåtervinningsmål. Som framgår av avsnitt 5.9 visar data från 2018 och 2019 att samtliga mål uppfylldes dessa år. Naturvårdsverket gör av denna anledning bedömningen att differentiering utifrån kriterier för materialåtervinning inte är prioriterat för elutrustning. Det finns även en problematik med att ta fram sådana kriterier eftersom det finns så många olika slags produkter inom de sex olika kategorierna och kriterier för materialåtervinningsbarhet skulle behöva bli detaljerade för att passa samtliga produkter. Naturvårdsverkets bedömning är att avvakta med kriterier för materialåtervinningsbarhet men följa den utveckling som sker, till exempel det initiativ som finns på EU-nivå att ta fram standarder för materialåtervinningsbarhet för vissa elektriska produkter, se avsnitt 6.4.

Innehåll av återvunnen eller biobaserad råvara

För att minska användningen av jungfruliga och fossila råvaror kan kriterier avseende andel återvunnen råvara alternativt andel biobaserad råvara utgöra kriterium för differentierad ersättning. Kriterier om användning av biobaserad eller återvunnen råvara kan bidra till ökad efterfrågan av dessa material vilket kan ge en ökad resurseffektivitet, något som ringar väl med syftet i förordningen om producentansvar för elutrustning (se avsnitt 5.9).

På EU-nivå finns initiativ att öka andelen återvunnen plast i nya produkter, bland annat i kommissionens plaststrategi (se avsnitt 6.3). Även om det inte nämns i artikel 8a 4 b i avfallsdirektivet så anges kriteriet återvunnen råvara i kommissionens utkast till vägledning. Kommissionen noterar i sitt utkast till vägledning att det är avgörande att driva på användningen av återvunnet innehåll i den cirkulära ekonomin. En differentiering utifrån användning av

⁵¹ Återanvändbarhet inkluderas i avsnitt 8.2.3 om demonterbarhet, reservdelar och reparation

återvunnen råvara i nya produkter skulle ge producenter en lägre ersättning i de fall de har produkter som innehåller en viss, i föreskrift angiven procentsats, återvunnen råvara. I kommissionens utkast till vägledning nämns plast som material med hög potential att utöka användningen av återvunnen råvara. Kommissionen föreslår att ytterligare bonus eventuellt skulle kunna tillämpas för användningen av återvunna kritiska råvaror, inklusive sällsynta jordartsmetaller, i elektroniska komponenter.⁵²

Såväl Energimyndigheten som insamlingssystemen ser positivt på ett kriterium vars syfte är att öka användningen av återvunnen råvara i elutrustning. Avseende kritiska råvaror är det dock kostsamt att ta tillvara dessa ämnen. Vanligen förekommer de i mycket små halter och är svåra att separera från utrustningen. Det finns teknik för att göra det men det sker inte i någon stor utsträckning. Det är inte heller lönsamt att återvinna dessa ur elavfallet i dag eftersom den jungfruliga råvaran är så mycket billigare. Metall som finns i elutrustning (såsom stål och koppar) materialåtervinns redan till stor del.⁵³

Där det finns potential och möjligheter till förändring är enligt såväl El-kretsen som Recipo att ställa krav på innehåll av återvunnen plast. Recipo som själva äger en plaståtervinningsanläggning menar att det visserligen finns en efterfrågan på återvunnen plastråvara men att den inte är så stor som den kanske "borde" vara och som efterfrågan är inom andra branscher. Utmaningen för producenter är att återvunnen plast inte är lika konsistent avseende kvalitet och det är därför lättare för elektronikproducenter att köpa in homogen jungfrulig plast istället för att arbeta med återvunnen plast.⁵⁴

Det problem som finns med differentierad ersättning utifrån kriterier om biobaserad eller återvunnen råvara är svårigheterna att verifiera kriteriet. I september 2021 anordnade Eunomia en workshop som en del av ett uppdrag de fått av kommissionen med syfte att ta fram principer för en generell metod för beräkning, verifiering och rapportering av återvunnet plastinnehåll i produkter.⁵⁵ I uppdraget ingick också att identifiera hur de specifika delarna i metoden kan anpassas och vilka sektorspecifika hinder som kan finnas för att utveckla obligatoriska krav på återvunnet plastinnehåll för olika produkter däribland elutrustning. Eunomia noterar att metoder för att mäta andel återvunnet innehåll, i praktiken bestäms av vilka

⁵² Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC; draft version 18 September 2020

⁵³ Betänkande Använd det som fungerar (SOU 2021:26).

⁵⁴ Dialog med Recipo 2022-03-24

⁵⁵ Study to develop options for the calculation, verification, and reporting of recycled content with a focus on setting out rules for the implementing act related to certain types of single-use plastic bottles under the Directive (EU) 2019/904 on reducing the impact of certain plastic products on the environment. Under Framework Contract N° ENV/B.3/FRA/2017/0005. Recycled Content Study–Workshop3 Briefing Paper, September 2021.

övergripande lagstiftningskrav som finns. Det är flera faktorer som spelar roll, bland annat huruvida det återvunna råmaterialet ”tillåts” komma från industrispill (så kallat pre consumer waste) eller om avfallet måste härstamma från konsument (så kallat post consumer waste), samt vilken hänsyn som ska tas till tillsatser, kontaminering och vätska med mera vid beräkning av återvunnet innehåll i produkter.⁵⁶

Det saknas idag lagstiftning som ställer krav på återvunnen plast i elutrustning och enligt Eunomia så finns ingen gemensam standard för hur certifiering och verifiering av återvunnet innehåll i produkter skulle kunna gå till även om vissa branscher utför sådana på produktnivå. Det behöver också beaktas att leveranskedjan för tillverkning av elutrustning är mycket komplex och består av otaliga komponenter och material som ofta kommer från flera leverantörer på global nivå. Detta skulle för närvarande göra att korrekt rapportering och oberoende verifiering av återvunnet innehåll blir extremt svårt på grund av antalet inblandade aktörer.⁵⁷

Naturvårdsverket gör bedömningen att det i dagsläget inte är lämpligt att ta fram föreskrifter om differentierad ersättning utifrån kriteriet andel återvunnen eller biobaserad råvara i elutrustning. Detta eftersom det saknas lagstiftning och/eller harmoniserade standarder för hur mätning och verifiering ska gå till.

Lagstiftning på området kan mycket väl komma inom de närmaste åren⁵⁸ och i och med detta skulle föreskrifter om differentierad ersättning kunna behöva uppdateras och anpassas till nya bestämmelser.

Demonterbarhet, reservdelar, reparation

I syfte att minska mängden elavfall är det motiverat med kriterier som syftar till att öka elutrustningens livslängd (dvs. tiden som utrustningen aktivt används). Ett sätt att göra det är att möjliggöra och underlätta uppgradering och reparation av produkter genom att erbjuda tillgång till reservdelar och service. I kommissionens utkast till vägledning så tas kriterierna demonterbarhet, reparation och tillgång till reservdelar upp som möjliga för differentierad ersättning för elutrustning. Kommissionen noterar att det redan finns krav avseende kriterierna i förordningar under Ekodesigndirektivet och en differentiering skulle i så fall behöva täcka produkter som inte omfattas av sådana krav på ekodesign, till exempel små apparater, informations- och kommunikationsteknologiska produkter (IKT) och andra typer av hemelektronik. Alternativt skulle differentieringen kunna täcka mer explicita demonteringskrav, särskilt när det gäller tillgång till

⁵⁶ Eunomias underlag Recycled Content Study–Workshop3 Briefing Paper, September 2021.

⁵⁷ Eunomias underlag Recycled Content Study–Workshop Briefing Paper, September 2021.

⁵⁸ Som nämnts under avsnitt 5.7 så finns förslag på att införa krav på återvunnet innehåll i elutrustning i samband med revideringen av RoHS direktivet.

nyckelkomponenter. En annan möjlighet vore att ta hänsyn till produkters uppgraderingsbarhet, fysiskt och mjukvarumässigt.⁵⁹

När det gäller demonterbarhet finns det vissa bestämmelser redan, tex så anges i förordningen om producentansvar för elutrustning, att elutrustningen ska utformas på ett sådant sätt att batterierna lätt kan avlägsnas, se avsnitt 5.9

Det sker för närvarande en översyn av flera ekodesignproduktförordningar och EU-arbetet har utvecklats från att fokusera på energieffektivitet till att hänsyn tas till produktens hela livscykel. Nya möjligheter öppnas dessutom framöver i och med det nyligen presenterade förslaget till ny ekodesignförordning med bredare omfattning, se avsnitt 5.2. Det finns också initiativ på EU- nivå att framöver införa så kallat reparationsindex för viss elutrustning (se avsnitt 5.3).

Naturvårdsverkets bedömning är att differentierad ersättning vore lämpligt att koppla till ett reparerbarhetsindex, där högre grad av reparerbarhet skulle kunna ge en lägre ersättning jämfört med produkter som inte går att reparera i lika hög grad. Detta är något som Naturvårdsverket anser bör beaktas för framtida revidering av föreskrifter om differentierad ersättning, när det finns ett utvecklat och på EU-nivå implementerat reparerbarhetsindex.

Förutom att kriterier för differentiering skulle kunna kopplas till ett framtida reparationsindex är det Naturvårdsverkets bedömning att det inte finns skäl att införa bestämmelser om differentierad ersättning avseende reservdelar, demonterbarhet eller reparerbarhet. Detta eftersom det antingen redan finns eller troligen kommer att införas krav till följd av ekodesigndirektivet och dess produktförordningar samt nya initiativ som är på gång på EU-nivå, såsom ekodesign för hållbara produkter och hållbar varukonsumtion – främjande av reparation och återanvändning, som avser dessa kriterier (se avsnitt 5.2 och 5.4). Naturvårdsverket har i denna bedömning även konsulterat Energimyndigheten, som är den myndighet som är ansvarig för ekodesignarbetet.⁶⁰ Enligt Energimyndigheten sker införande av ekodesign- och resurseffektivitetskrav utifrån en gedigen arbetsprocess där kommissionen tar fram arbetsplaner för vilka produkter och aspekter som är rimliga att reglera genom ekodesign- och energimärkning. Dessa föregås av ingående studier och analyser. När produkter/aspekter valts ut så görs produktspecifika studier vilka åtföljs av diskussioner och förhandlingar med medlemsländer, bransch och intresseorganisationer innan krav fastslås. Att ta fram bestämmelser om differentierad ersättning på helt andra produkter, där det inte finns studier att bygga på, kräver att studier utförs för att

⁵⁹Commission Guidelines on the general minimum requirements for extended producer responsibility schemes set out in Article 8a of the Waste Framework Directive 2008/98/EC (draft version 18 September 2020)

⁶⁰ Möte med Energimyndigheten 21 januari 2022 samt mailkonversation mellan Naturvårdsverket och Energimyndigheten

bedöma rimlighet, fastställa metoder och liknande vilket Naturvårdsverket tillsammans med Energimyndigheten bedömer inte är rimligt att göra inom ramen för arbetet med att ta fram föreskrifter om differentierad ersättning.

Garanti – ett mått på hållbarhet

I syfte att styra mot mer hållbara produkter skulle kriteriet ”garanti” kunna användas som grund för differentierad ersättning. En garanti påverkar inte producentansvarsorganisationernas kostnader eller möjligheter att materialåtervinna avfallet utan det är ett kriterium som syftar till att förlänga produkternas livslängd/aktiva användningsfas. Att sätta en produktgaranti är frivilligt och producenterna kan själva välja om de vill ha garanti eller inte, oavsett om produkterna tillverkas utanför Sveriges gränser.

När det gäller garanti (och reklamationsrätt) sker dock en utveckling av lagstiftningen. Nyligen uppdaterades konsumentköplagen så att den omvända bevisbördan förlängdes från sex månader till två år, (se avsnitt 5.6). Det finns också flera initiativ på EU- nivå såsom kommissionens förslag på ändringar av direktiven 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller mer konsumentmakt i den gröna omställningen genom bättre skydd mot otillbörliga affärsmetoder och bättre information och främjande av reparation och återanvändning (se avsnitten 5.4 och 5.5). Naturvårdsverkets bedömning är därför att avvakta med kriteriet ”produktgaranti” för differentierad ersättning. Möjligen kan kriteriet läggas till föreskrifterna i framtiden, beroende på vad som sker till följd av kommissionens olika initiativ.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter genomförs med utgångspunkt i det bemyndigande som finns i 47§ i förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning.

47 § Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om att en producentansvarsorganisation när den bestämmer den ersättning som en producent ska betala till organisationen ska ta hänsyn till

- 1. elutrustningens reparerbarhet,*
- 2. innehåll av farliga ämnen och blandningar i elutrustningen,*
- 3. innehåll av återvunnet material i elutrustningen, eller*
- 4. omständigheter utöver de som anges i 1-3 och som innebär att en elutrustnings miljöpåverkan under dess livscykel beaktas.*

Den nya förordningen utfärdades den 30 juni 2022, d.v.s. efter att förslag på föreskrifter och konsekvensutredning remitterades. Naturvårdsverket har därför vid framtagande av föreslagna föreskrifter och konsekvensutredning utgått från det förslag till bemyndigande som framgår av 15 kap. 15 § p. 4

miljöbalken. Underlag har även varit det förslag som lades fram i den statliga utredningen om pantsystem för småelektronik, SOU 2021:26 "Använd det som fungerar", betänkande av utredningen om pantsystem för småelektronik.

Konsekvenser

Naturvårdsverket har i avsnitt 7 redogjort för förslaget till föreskrifter inklusive Naturvårdsverkets bedömning om varför kriteriet innehåll av farliga ämnen i elutrustning lämpar sig för differentierad ersättning. I följande avsnitt redogörs för vilka aktörer som berörs av Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter och vilka konsekvenser förslaget kan medföra. Konsekvenser av alternativa lösningar beskrivs inte i detta kapitel utan återfinns istället i avsnitt 8.

Uppgifter om vilka som berörs

Producentansvarsorganisationer (dagens insamlingssystem)

Naturvårdsverkets föreskrift om differentierad ersättning kommer beröra producentansvarsorganisationer (dagens insamlingssystem) för elutrustning vilket i nuläget är två stycken, El-kretsen respektive Recipo. När producentansvarsorganisationerna tar fram sina prislistor med producentavgifter samt inhämtar information från anslutna producenter kommer de att behöva beakta de kriterier som Naturvårdsverket föreskriver om.

Producenter av elutrustning

De producenter av elutrustning som berörs av föreskrifterna är de som är anslutna till en producentansvarsorganisation (dagens insamlingssystem) och därmed betalar en producentavgift för insamling och omhändertagande av elavfall. Den ersättning som de betalar kommer att differentieras med avseende på elutrustningens innehåll av ämnen på kandidatförteckningen.

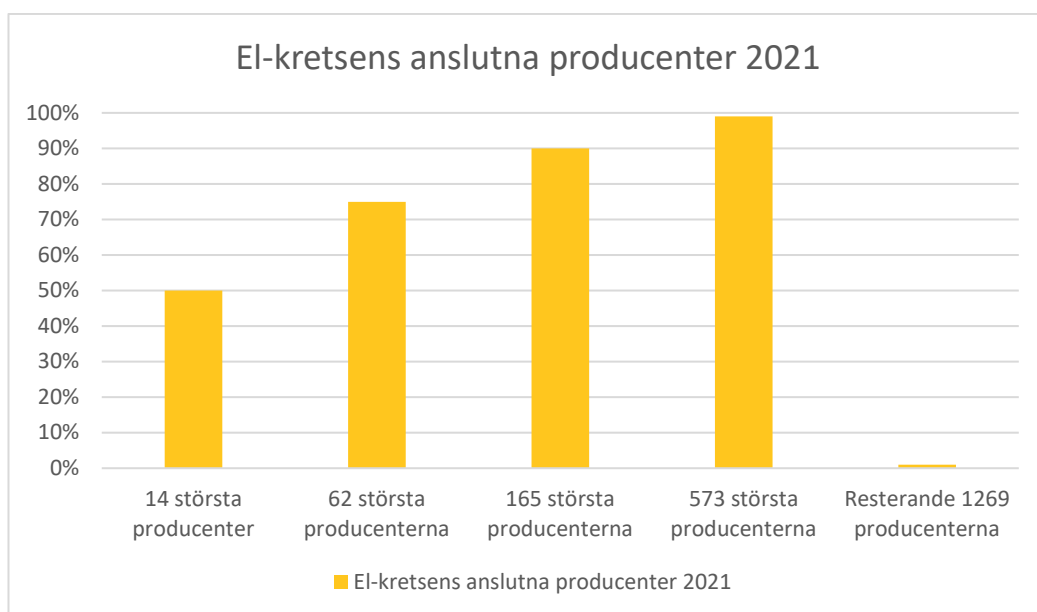
Idag är det endast producenter av konsumentelutrustning som måste vara anslutna till ett godkänt insamlingssystem. Producenter av övrig elutrustning, även kallad proffselutrustning, kan välja att antingen själva stå för insamling och omhändertagande av elavfall samt rapportering eller att ansluta sig till en producentansvarsorganisation som gör detta å producentens vägnar.

Enligt de uppgifter som Naturvårdsverket erhållit från insamlingssystemen och producenter i enlighet med kraven i förordning om producentansvar för elutrustning, är det drygt 2 600 producenter som rapporterat att de släppt ut elutrustning på svenska marknaden 2021. Det rör sig om producenter anslutna till insamlingssystemen men också producenter av professionell elutrustning som själva rapporterar direkt till Naturvårdsverket. Av alla producenter som rapporterade till Naturvårdsverket 2021 var det cirka 850 som angav att de har producentansvar endast för proffselutrustning. Av

dessa var det cirka 300 stycken som angav individuellt insamlingssystem, resterande har valt att ansluta sig till antingen Recipo eller EI-kretsen.⁶¹

Det saknas i dagsläget uppgifter om antal friåkare, dvs producenter som inte tar sitt producentansvar och som därmed inte rapporterar till Naturvårdsverket.

Enligt EI-kretsen som är det insamlingssystem som har flest producenter anslutna till sig (1842 stycken), så visar fördelningen mellan de sex produktkategorierna att ett fåtal producenter står för en stor andel av den totala mängden (i kg) utsläppt elutrustning på marknaden. Majoriteten av de anslutna producenterna släpper var och en ut en liten mängd elutrustning på marknaden. Fördelningen ser snarlik ut om volymerna räknas om till antal enheter/antal produkter.⁶²



Diagrammet visar fördelningen av all elutrustning som rapporterades utsläppt på marknaden av producenterna som var anslutna till EI-kretsen 2021. Siffrorna visar att de 14 största producenterna stod för 50 % av totala vikten inrapporterad elutrustning. Av totalt 1842 anslutna producenter stod 1269 stycken endast för 1 % av EI-kretsens totalt inrapporterade vikt elutrustning utsläppt på marknaden 2021.

Konsumenter

De konsumenter som kan komma att beröras är de som konsumerar elutrustning som omfattas av bestämmelserna om producentansvar och som innehåller farliga ämnen och kommer träffas av den högre ersättningen.

⁶¹ Utdrag från Naturvårdsverkets register med uppgifter inrapporterade för 2021

⁶² Underlag från EI-kretsen. 2022-05-02

Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är ansvarig för tillsynen av producentansvarsorganisationerna och deras efterlevnad av bestämmelserna.

Uppgifter om vilka kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför*Administrativa och övriga kostnader*

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter innehåller endast ett kriterium, något som kan ses som en fördel. Eftersom bestämmelserna är nya och samtliga berörda aktörer inte är vana vid differentierad ersättning underlättar det att börja enkelt och ge såväl producentansvarsorganisationer som producenter möjlighet att få en förståelse för hur systemet med differentierad ersättning fungerar. Att börja ”enkelt” är även något som branschen lyft fram i samband med kommissionens arbete att ta fram vägledning om minimikraven 2019. Elektronikbranschen skickade in ett samlat ”joint letter”⁶³ där de lyfte fram olika aspekter de anser är viktiga att beakta när det kommer till differentierad ersättning. Bland annat framhåller branschen att bestämmelserna behöver börja “enkelt” för att inte utgöra ett för komplicerat och utmanande system.

Producentansvarsorganisationer

För producentansvarsorganisationer innebär föreskrifterna ett ökat administrativt arbete såtillvida att de måste ta hänsyn till kriteriet ”farliga ämnen” när de sätter sina producentavgifter. De kommer att behöva uppskatta hur stor andel av elutrustningen som förväntas släppas på marknaden ett visst år och som uppfyller kriteriet i Naturvårdsverkets föreskrifter. Uppskattningen behövs för att producentansvarsorganisationerna ska ha möjlighet att beräkna rimliga priser utan att deras finansiering drabbas negativt. Ju fler anslutna producenter producentansvarsorganisationen har, desto mer tid kommer de troligen behöva lägga på att utforma producentavgifterna.

Förslaget till föreskrifter innebär att det är innehållet av farliga ämnen i varje enskild vara som förekommer i en elutrustning som är viktig att känna till. Den ersättning som ska differentieras är således kopplad till antal enheter och inte kilogram. Idag tar insamlingssystemen in uppgifter om både vikt och antal från sina anslutna producenter varför uppgifter om antal produkter inte torde utgöra någon extra administrativ kostnad.

Redan idag gör insamlingssystemen uppskattningar och beräkningar av hur mycket elutrustning som kommer att släppas ut på marknaden inom de olika produktkategorierna. El-kretsen anger att deras prislista uppdateras högst en gång per år under förutsättning att inget spektakulärt inträffar. Mest

⁶³ Joint-industry-comments-modulation-of-producers'-financial-contributions-for-WEEE_2019_07_25_final.pdf (weee-forum.org)

praktiskt är att göra förändringar vid årsskiftet. Två månader innan prislistan ändras måste El-kretsen delge samtliga anslutna producenter.⁶⁴ Recipo delger sina producenter förändringar i prislistan senast 30 september för priser som gäller året därpå.⁶⁵

Enligt El-kretsen är det i dagsläget ingen större arbetsinsats att uppdatera prislistan. En differentierad ersättning skulle dock få till följd att det initialt krävs mer frekventa förändringar av prislistan innan systemet kommit på plats och producentansvarsorganisationerna fått en större kunskap över hur många som uppfyller kriteriet som ger en högre avgift. El-kretsen uppskattar att det troligen kan ta två till tre år innan systemet stabiliserats.⁶⁶

Recipo anger att en konsekvens av föreskrifterna för dem kommer att bli att deras IT-system för rapportering behöver göras om så att producenterna kan ange elutrustning som omfattas av de nya kriterierna för differentierad ersättning. För att kunna göra en sådan uppdatering och meddela producenterna anger Recipo att de behöver tid, gärna minst ett års framförhållning.⁶⁷

Det som El-kretsen menar kan orsaka en del administrativa kostnader är uppföljningen av kriteriet, dvs att ta reda på huruvida producenterna anger korrekta siffror till producentansvarsorganisationen. Som en del av avfallsdirektivets minimikrav ska producentansvarsorganisationernas införa rutiner för internkontroll för att säkerställa att de avgifter som tas ut av en enskild producent uppfyller kraven om ersättningen som en producent betalar till en producentansvarsorganisation. För att säkerställa att producenterna uppfyller kriteriet om farliga ämnen kan producentansvarsorganisationen behöva ta in underlag från producenterna. Eftersom producenterna omfattas av informationsplikten i artikel 33 i Reach och bestämmelserna om anmälan till SCIP databasen så utgår Naturvårdsverket från att det inte kommer vara problematiskt att få in uppgifter som visar på elutrustningens innehåll av ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent.

Producenter

För berörda producenter innebär differentierad ersättning att det finns olika nivåer i producentavgiften beroende på hur väl elutrustningen uppfyller kriteriet om farliga ämnen. Eftersom producentansvarsorganisationerna bestämmer det faktiska beloppet och hur stor skillnaden ska vara mellan normal ersättning och den höge ersättningen inom en produktkategori är det svårt för Naturvårdsverket att bedöma hur producenterna kan påverkas

⁶⁴ Mailkonversation med El-kretsen 2022-04-05

⁶⁵ Mailkonversation med Recipo 2022-04-13

⁶⁶ El-kretsen, mailkonversation 2022-04-05

⁶⁷ Mailkonversation Recipo 2022-04-22

ekonomiskt av föreskrifterna om differentierad ersättning. För de producenter som har elutrustning som omfattas av Naturvårdsverkets föreslagna kriterium kommer avgiften att höjas från dagens läge. En höjning av ersättningen kan komma att påverka kostnaderna inom samtliga distributionsled. Hur stora administrativa kostnader det blir för producenterna beror på antal produkter de tillhandahåller och hur långa distributionsleden är.

Producenter av proffselutrustning har möjligheten att välja att ansluta sig till en producentansvarsorganisation eller att själva stå för kostnaderna för insamling och behandling av elavfall samt rapportering till Naturvårdsverket. Trots att producentavgifterna kommer att justeras är det Naturvårdsverkets bedömning att föreskrifterna om differentierad ersättning med största sannolikhet inte kommer påverka producenter av proffselutrustning nämnvärt i deras val att ansluta sig till producentansvarsorganisation eller att inte göra det. Denna bedömning kan dock behöva omprövas och vid en framtida revidering av föreskrifterna kan en utvärdering behöva ske för att se huruvida föreskrifterna påverkat producenter av proffselutrustning i deras val av att ansluta sig till producentansvarsorganisation eller inte.

För att differentierad ersättning ska få önskad effekt är det viktigt att det inte är förknippat med administrativt betungande uppgifter. Naturvårdsverkets förslag är att differentierad ersättning ska utgå från innehåll av farliga ämnen vilket kopplar till befintlig lagstiftning om informationskrav (artikel 33 i Reach förordningen och bestämmelserna i avfallsdirektivet som hänvisar till SCIP databasen. Se mer i avsnitt 5.7). Föreskrifterna bedöms inte innebära någon utökad undersökningsplikt eller liknande för producenter eftersom de redan ska innehålla informationen för att kunna uppfylla gällande bestämmelser. Kravet att sprida information i enlighet med artikel 33 gäller samtliga leverantörer av varor som innehåller ett ämne på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent. Skyldigheten att informera mottagare av varor om dess innehåll av farliga ämnen uppstår till följd av närvaron av ämnet på kandidatförteckningen i varan. Leverantören har således ett intresse att söka information om närvaron av ämnen på kandidatförteckningen för att uppfylla kravet. Leverantörer som enbart levererar varor till konsumenter behöver inte informera mottagaren per automatik. Dock har konsumenten möjlighet att begära informationen från leverantörer och denne har skyldighet att inom 45 dagar delge konsumenten information om varan innehåller ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent.

Naturvårdsverkets bedömning är således att samtliga producenter som berörs av producentansvaret även omfattas av bestämmelserna om information av farliga ämnen (artikel 33 i Reach). En distributör som inte tillverkar eller importerar varor och som endast saluför dem till konsumenter måste visserligen inte anmäla innehåll av farliga ämnen till

SCIP databasen eller per automatik informera om innehåll av farliga ämnen till mottagaren (konsumenten). Dock ska denne delge konsumenten information på begäran. Enligt den vägledning⁶⁸ som Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) tagit fram så uppfyller en distributör som levererar varor till konsumenter inte sin meddelandeskyldighet gentemot en konsument på begäran endast genom att hänvisa konsumenten till sin egen leverantör, eller varornas producent/importör.

Naturvårdsverket har inte kartlagt exakt hur många producenter som kan komma att beröras av kriteriet farliga ämnen och som således kan behöva betala en högre ersättning än idag. Naturvårdsverket noterar dock att Echa på sin hemsida nämner elutrustning som en av de varugrupper där flest anmälningar inkommit till SCIP databasen⁶⁹. Sökningar i SCIP databasen ger dock ingen information om vilka företag som anmält sina produkter utan endast produkterna går att återfinna. Eftersom det är en global marknad är det svårt att avgöra hur många av de, till SCIP anmälda, elutrustningarna som återfinns på den svenska marknaden.

Att det finns ämnen på kandidatlistan i halter över 0,1 viktprocent i elutrustning visar sig bland annat i de tillsynsinsatser som Kemikalieinspektionen har genomfört under ett flertal år.⁷⁰ Insatserna har i huvudsak varit inriktade på hemelektronik (motsvarande kategori 5 - ”liten elutrustning” i förordning om producentansvar för elutrustning) och analyser har gjorts av ett fåtal produkter varför tillsynsinsatserna inte kan ses spegla hela marknaden. I tillsyn av hemelektronik 2021⁷¹ förekom ämnen från kandidatförteckningen (i detta fall bly) i en av totalt 69 testade elektronikartiklar. I tillsyn av hemelektronik 2020 innehöll två av 99 testade produkter inom kökselektronik ämnen på kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent⁷². Bland 204 analyserade kablar återfanns ämnen från kandidatförteckningen i halter över 0,1 viktprocent i tre kablar. Kemikalieinspektionen skriver i sin tillsynsrapport från 2021⁷³ att ämnen på kandidatförteckningen är ämnen som i framtiden kan komma att bli föremål för begränsningar och tillståndsförfaranden vad gäller användningen i Europa och att ur ett miljö- och hälsoskyddsperspektiv vore den bästa

⁶⁸ Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa) - Vägledning om krav för ämnen i varor, Juni 2017. Version 4.0. Draft_for_final_tracked_ex_CARACAL_x-check (europa.eu)

⁶⁹<https://echa.europa.eu/sv/-/know-more-about-hazardous-chemicals-in-products-scip-data-published>. 2022-03-03

⁷⁰ Se bland annat Tillsyn 10/21: Hemelektronik 2021, Kemikalieinspektionen <https://www.kemi.se/publikationer/tillsynsrapporter/2021/tillsyn-10-21-hemelektronik-2021> respektive Tillsyn 1/21: Hemelektronik [Tillsyn 1/21: Hemelektronik - Kemikalieinspektionen](https://www.kemi.se/publikationer/tillsynsrapporter/2021/tillsyn-1-21-hemelektronik-2021)

⁷¹ Tillsyn 10/21: Hemelektronik 2021, Kemikalieinspektionen <https://www.kemi.se/publikationer/tillsynsrapporter/2021/tillsyn-10-21-hemelektronik-2021>

⁷² Tillsyn 1/21: Hemelektronik - Kemikalieinspektionen

⁷³ Tillsyn 10/21: Hemelektronik 2021, Kemikalieinspektionen <https://www.kemi.se/publikationer/tillsynsrapporter/2021/tillsyn-10-21-hemelektronik-2021>

lösningen att varorna inte innehåller några ämnen på kandidatförteckningen överhuvudtaget.

Naturvårdsverket föreslår ett undantag från högre ersättning för elutrustning som betalar full kemikalieskatt på grund av att de innehåller brom-, klor- eller fosforföreningar som också finns på kandidatförteckningen. Naturvårdsverket saknar underlag som visar hur många produkter som kan komma att undantas. Kemikalieskatten har utvärderats 2020 och 2021 och det finns två rapporter publicerade.⁷⁴ Av rapport del 2 framgår att antalet företag som är skattskyldiga har ökat svagt mellan 2018 och 2021, från 729 till 752 företag. Det finns uppgifter om hur fördelningen av avdragen för olika vitvaror respektive övriga elektronikvaror har utvecklats under perioden 2017–2020 i delrapport 2, bilaga 4. Det är dock svårt att säga något om exakt hur många av de berörda företag som har redovisat avdrag respektive inga avdrag från skatten och hur många produkter som innehåller brom-, klor- eller fosforföreningar. Av Skatteverket och Kemikalieinspektionens rapporter framgår endast i vilken utsträckning de skattskyldiga sökt och fått avdrag på skatten. Det finns mycket lite information om i vilken utsträckning de skattepliktiga varorna innehåller brom-, klor- och fosforföreningar. I avsnitt 8.1 av rapport del 1 finns resultat från analyser av ett litet urval av varor. Resultatet visar att ett av de identifierade ämnena som analyserats är ett ämne på kandidatförteckningen; Tri(1-kloretyl) fosfat, TCEP. I de kemiska analyserna som utfördes som del av uppdraget är TCEP bara förekommande i kaffebryggare från 2019. TCEP förekommer i något enstaka fall i mikroångsugnar samt förekommer inte alls i bärbara datorer i det urval som har gjorts inom ramen för uppdraget.⁷⁵ Det går inte att dra några långtgående slutsatser från detta underlag. Företag och branschorganisationer har angett att det är vanligt att företag inte vet om de har rätt till avdrag och att de bedömer det som för kostsamt att söka reda på den informationen.⁷⁶

Konsumenter

Hur konsumenterna kommer påverkas beror till största del på hur stor prisskillnad det är mellan normal ersättning och den högre ersättningen som producenten betalar till sin producentansvarsorganisation. Idag är producentavgifterna låga jämfört med det försäljningspris som tas för elutrustningen. Skulle dock producentansvarsorganisationerna i och med införandet av differentierad ersättning applicera en stor prisskillnad mellan produkter som uppfyller kriterierna om farliga ämnen och de som inte gör det kommer troligen priserna på elutrustningen som träffas av högre ersättning att öka. En sådan effekt är önskvärd eftersom det förhoppningsvis

⁷⁴ Skatteverket och Kemikalieinspektionens utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, del 1 respektive del 2. [Farliga flamskyddsmedel ger högre skatt | Skatteverket](#)

⁷⁵ Sidan 49 i Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik, Redovisning av regeringsuppdrag del 1. Fi2019/04008/S2

⁷⁶ Se avsnitt 12.2 i del 1 samt bilaga 3 i del 2 Utvärdering av skatten på kemikalier i viss elektronik

får konsumenterna att välja de produkter som inte innehåller farliga ämnen och ger tydligare incitament till producenterna att jobba för att minska mängden farliga ämnen i elutrustning. Huruvida denna övervältring av ökade kostnader från producent till konsument kommer att ske kan komma att bero på marknadsstrukturen, produktkategori och försäljningspriser och marginaler. En risk kan dock vara att effekten blir motsatt i det fall konsumenterna förknippar dyrare elutrustning med högre kvalitet. Av den anledningen ser Naturvårdsverket att föreskrifterna eventuellt kan behöva ses över om effekten av föreskrifterna inte är den önskvärda. Krav kan då behöva sättas på märkning eller annan information till konsument för att konsumenterna ska få vetskap om elutrustningens innehåll av farliga ämnen som en förklaring till varför priset är högre.

Naturvårdsverket

Av förordningen om producentansvar för elutrustning framgår det att Naturvårdsverket har tillsynsansvar över bestämmelser om producentansvar för elutrustning. Det innebär att Naturvårdsverket framgent kommer att ha tillsyn över att producentansvarsorganisationerna beaktar de aktuella föreskrifterna när de beslutar vilken producentavgift som producenterna av elutrustning ska betala till dem. Någon liknande tillsyn sker inte idag utan uppgiften blir således ny för Naturvårdsverket.

Utöver att kontrollera efterlevnaden av själva föreskrifterna så kommer Naturvårdsverket också behöva granska att producentansvarsorganisationernas internkontroll innefattar lämpliga rutiner för att kontrollera att producenterna anger korrekta uppgifter till sin producentansvarsorganisation.

Ovan nämnda insatser kommer att ingå som en del av den befintliga tillsynen som Naturvårdsverket har av dagens insamlingssystem (kommande producentansvarsorganisationer) och bekostas av de tillsynsavgifter som Naturvårdsverket tar ut från dessa.

Naturvårdsverket kommer också att behöva ta fram stöd och vägledning till producentansvarsorganisationerna och producenterna för att tydliggöra innebörden av föreskrifterna. Detta arbete behöver ske i huvudsak under 2023 och i samband med framtida revidering av föreskrifterna.

Konkurrenssituationen

Idag råder det fri konkurrens och fri prissättning mellan insamlingssystemen när det kommer till producentavgifterna. Hittills har det heller inte funnits bestämmelser om hur avgifterna ska fastställas. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter kommer att påverka producentansvarsorganisationerna såtillvida att de behöver beakta vissa aspekter när de sätter sina producentavgifter. I de föreslagna föreskrifterna finns viss flexibilitet och producentansvarsorganisationerna har möjlighet att själva avgöra hur stor skillnad i ersättningsnivå det ska vara mellan produkter som uppfyller

kriteriet farliga ämnen och de som inte uppfyller kriteriet. Producentansvarsorganisationerna kan även välja om de vill lägga till ytterligare kriterier för att differentiera producentavgifterna. Eftersom det finns en möjlighet att beräkna och ha olika ersättningsnivå kan det inte uteslutas att konkurrens mellan producentansvarsorganisationerna vad gäller differentierad ersättning kommer uppstå. Eftersom föreskrifterna är nya och det inte finns någon praxis på området är det dock svårt att i dagsläget förutse hur situationen kommer påverka producentansvarsorganisationer emellan eller relationen mellan producentansvarsorganisation och producent. Naturvårdsverket bedömning är att skillnaden från dagens läge kommer bli liten eftersom det råder fri konkurrens redan och föreskrifterna ger stor flexibilitet. De föreslagna föreskrifterna innebär krav på differentiering utifrån innehåll av farliga ämnen. I övrigt råder fri konkurrens och prissättningen är till största del fri både före och efter Naturvårdsverkets föreskrifter.

Differentierad ersättning är en del av producentansvarsorganisationernas prissättning. Det är Naturvårdsverkets bedömning att andra delar av avfallsdirektivets minimikrav troligen kommer att påverka förutsättningarna för konkurrens mer, såsom de grundläggande krav som finns om kostnadstäckning och kostnadseffektivitet (se avsnitt 3).

För att differentierad ersättning ska få en effekt krävs bland annat att kriterierna som avgör differentieringen är tydliga och verifierbara. Tydliga kriterier minskar också risken att bestämmelserna om differentierad ersättning kringgås eller används på ett konkurrensbegränsande sätt. Naturvårdsverket har valt att föreskriva om ett kriterium som kopplar till befintlig lagstiftning vilket torde underlätta för producenterna då kriteriet redan är ”känt”.

Föreskrifterna påverkar även producenterna och deras möjligheter att konkurrera sinsemellan. I Naturvårdsverkets förslag på föreskrifter ska producenter som uppfyller kriteriet för farliga ämnen påverkas negativt genom att betala en högre ersättning. Detta går även i linje med ”förearen betalar principen”. Producenter som saluför elustrustning som inte innehåller farliga ämnen premieras eftersom de slipper högre ersättning, något som ger dem en konkurrensfördel. Hur stor denna fördel är och exakt hur konkurrensen kommer att påverkas beror på storleken på ersättningen och hur ersättningen förhåller sig till försäljningspriset på produkten. I OECDs rapport om differentierad ersättning⁷⁷ så diskuteras skillnaden mellan hög respektive låg ersättning och det konstateras att en liten skillnad ger små incitament till förändring hos producenterna. En högre ersättning ger större incitament. Dock får den högre ersättningen inte bli så hög att

⁷⁷ Frithjof Laubinger, Andrew Brown, Maarten Dubois, Peter Börkey. OECD Environment Working Papers No. 184 “Modulated fees for Extended Producer Responsibility schemes (EPR)”

kopplingen till faktiska avfallskostnader eller principen om förorenaren betalar går förlorad.

Föreskrifterna om differentierad ersättning utgår från att det finns möjlighet för producenterna att välja att saluföra produkter som inte ger en högre ersättning. Naturvårdsverket känner inte till huruvida det finns produkter där ämnen från kandidatförteckningen *måste* tillsättas för att produkten ska fungera på det sätt som är tänkt. Möjligen kan det dock finnas sådana fall, tex produkter som är föremål för undantagen i RoHS-direktivet eller liknande och där ämnen som finns på kandidatförteckningen är essentiella för produktens funktion. Producenter av denna typ av elutrustning skulle då kunna drabbas negativt genom att det inte finns möjlighet att välja produkter inom samma kategori som inte innehåller farliga ämnen. Naturvårdsverket bedömer dock att undantag inte behövs utan det är önskvärt att driva på teknikutvecklingen och förhoppningen är att farliga ämnen som används idag kan substitueras med mindre farliga ämnen i framtiden. Styrmedlet differentierad ersättning har därmed ett tydligt signalvärde som visar åt vilken riktning utvecklingen bör gå.

Naturvårdsverket eftersträvar en nära koppling mellan kriterier för differentierad ersättning och utvecklingen av övriga bestämmelser på området. Kriteriet farliga ämnen styr mot samma mål som flera andra bestämmelser som gäller för produkterna i fråga vilket stärker incitamenten för producenter att investera i förändrad design och produktion.

Producenter av proffselutrustning kan välja att ansluta sig till en producentansvarsorganisation eller att stå för insamlings- och behandlingskostnader själva. Hur konkurrensen mellan producenter som väljer att ansluta sig och de som inte gör det kommer påverkas av föreskrifterna är svårt att sia om. Det beror på differentieringen (skillnaden i ersättning), förekomsten av farliga ämnen men också prisläget i övrigt, dvs huruvida det är gynnsamt att vara ansluten till en producentansvarsorganisation alternativt att bära kostnaderna själv som företag. Det är Naturvårdsverkets bedömning att föreskrifterna behöver ses över regelbundet och att det i samband med en sådan översyn skulle kunna undersökas vilken effekt som föreskrifterna har fått när det gäller producenter av proffselutrustning och deras val att ansluta sig till producentansvarsorganisationer.

Behov av särskild hänsyn till små aktörer

Naturvårdsverket gör bedömningen att ingen särskild hänsyn behöver tas till små aktörer. Den föreslagna föreskriften riktas till producentansvarsorganisationer vilka i dagsläget är två aktörer i Sverige. Bestämmelser som finns i dag och som avser insamlingssystemens (kommande producentansvarsorganisationernas) skyldigheter enligt förordningen om producentansvar för elutrustning är samma oavsett hur stor eller liten aktören är. Differentierad ersättning är en del av avfallsdirektivets

minimikrav som kopplar till utökad producentansvar och kommer att påverka producentansvarsorganisationerna på så vis att de får ökad administration (se ovan).

Naturvårdsverkets bedömning är att det heller inte behöver tas hänsyn till små producenter.

I 46 § i den nya förordningen (2022:1276) om producentansvar för elutrustning framgår att producentansvarsorganisationen vid beräkningen av den ersättning som en producent ska betala till producentansvarsorganisationen ska ta hänsyn till den mängd elutrustning som producenten släpper ut på den svenska marknaden. Naturvårdsverket bedömer att det inte behövs någon ytterligare hänsyn för mindre producenter med koppling till de föreslagna föreskrifterna.

Valet av kriterier är också av sådan karaktär att det kopplar till befintlig lagstiftning (informationskravet i Reach förordning samt krav på anmälan till SCIP databasen i enlighet med avfallsdirektivet). I dessa bestämmelser finns inga undantag för små aktörer och eftersom differentierad ersättning inte innebär någon utökad undersökningsplikt eller liknande torde det heller inte behöva kopplas undantag för små aktörer.

Övriga konsekvenser

Effekten för en ökad cirkulär ekonomi och/eller minskad miljöpåverkan till följd av det valda kriteriet är osäker och kommer i stort att bero på hur stor differentieringen är mellan normal ersättning och den höga ersättningen, något som producentansvarsorganisationerna själva kommer att beräkna och besluta om. Målsättningen är att minska mängden farliga ämnen i elutrustning och därmed underlätta för återanvändning och materialåtervinning. Den differentierade ersättningen ska styra mot målet genom att producenter väljer att saluföra elutrustning som inte innehåller farliga ämnen. För att få en tydligare effekt av differentieringen skulle eventuellt föreskrifterna framöver behöva kompletteras genom information i form av märkning riktad till konsumenten.

Till viss del beror effekterna av kriteriet farliga ämnen på genomförandet av annan lagstiftning. Det vill säga huruvida berörda leverantörer av elutrustning uppfyller kraven på informationsplikt (artikel 33 i Reach) och anmälan om särskilt farliga ämnen i SCIP databasen (läs mer i avsnitt 5.7). En förutsättning för att minska mängden farliga ämnen som används i elutrustning är att producenterna förstår och efterlever gällande kemikalielagstiftning.

För att föreskrifterna ska kunna ge en effekt krävs dels att producenterna känner till elutrustningens eventuella innehåll av ämnen på kandidatförteckningen och dels hur hög ersättningen blir (det faktiska

beloppet) för de produkter som omfattas av högre ersättning jämfört mot idag.

För att minska risken för innovationshämmande bestämmelser behöver föreskrifterna ses över regelbundet och efter behov kan kriterierna behöva uppdateras för att stärka incitamenten att designa produkter i enlighet med en cirkulär ekonomi.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Föreslagna föreskrifter syftar till att införliva bestämmelserna i artikel 8a 4 b i avfallsdirektivet, vilka utgör en del av de bindande minimikraven i svensk rätt. Avfallsdirektivet är ett minimidirektiv, vilket innebär att direktivet föreskriver vilket resultat som ska uppnås men det är upp till medlemsstaten att bestämma genomförandet av direktivet.

I artikel 8 a 4 b avfallsdirektivet anges att de ekonomiska bidrag som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation ska differentieras när så är möjligt bl.a med avseende på förekomsten av farliga ämnen. Enligt förslaget till föreskrifter ska producentansvarsorganisationer ta ut högre ersättning utifrån kriteriet farliga ämnen. Det är därefter upp till producentansvarsorganisationerna själva att fastställa de faktiska beloppen i sina prislistor och de kommer självständigt få sätta sina priser. Enligt Naturvårdsverkets bedömning kommer detta inte hindra konkurrensen.

Mot bakgrund av ovan bedömer Naturvårdsverket att förslaget till föreskrifter inte kan anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen eller vad som är nödvändigt för att uppnå avfallsdirektivets syfte.

Anmälan av tekniska regler

Enligt förordningen (1994:2029) om tekniska regler ska en myndighets föreskriftsförslag som innehåller tekniska regler som reglerar produkter anmälas till Kommerskollegium. Kommerskollegium anmäler sedan reglerna till kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet).

Regler som innebär ett strikt genomförande av EU-lagstiftning behöver inte anmälas enligt direktivet.

En teknisk regel kan enligt förordningen om tekniska regler, vara bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara eller en föreskrift som förbjuder saluföring av en

vara (2 § p.1). En teknisk specifikation kan vara intagen i ett dokument och som fastställer egenskaper som krävs av en vara (2 § p. 2). Med andra krav avses krav som inte är tekniska specifikationer och som ställs på en vara och påverkar varans livscykel efter det att den har släppts ut på marknaden om dessa krav på ett väsentligt sätt kan påverka varans sammansättning, natur eller saluföring av den (2 § p.3).

Naturvårdsverket bedömer att det inte kan uteslutas att förslaget till föreskrifter skulle kunna innebära *andra krav* och att förslaget därför bör anmälas till kommissionen i enlighet med anmälningsdirektivet.

Anmälan av krav gällande tjänsteverksamhet

Av 2 § förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden, som hänvisar till tjänstedirektivet⁷⁸, följer att nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet under vissa förutsättningar ska anmälas till Kommerskollegium.

De aktuella föreskrifterna riktar sig till producentansvarsorganisationer, vilka bedriver verksamhet som skulle kunna anses falla inom tjänstedirektivets tillämpningsområde.

Enligt tjänstedirektivet ska vissa specifika krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige anmälas. Dessa listas i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Ett sådant krav är ”fasta minimi- och/eller maximiavgifter som tjänsteleverantören måste tillämpa”. Det aktuella förslaget till föreskrifter innehåller bestämmelser om att när en producentansvarsorganisation bestämmer producentavgiften ska en högre ersättning tas ut för vissa föreskrivna fall med koppling till innehållet av vissa farliga ämnen i elutrustningen. Föreskrifterna innehåller således inte något krav om fasta avgifter utan det är upp till producentansvarsorganisationerna själva att fastställa de faktiska beloppen i sina prislister.

Naturvårdsverket kan inte heller se att föreslagna föreskrifter skulle omfattas av något annat krav som listas i artikel 15.2 i tjänstedirektivet. Naturvårdsverkets bedömning är således att de aktuella föreskrifterna inte omfattas av kraven i artikel 15.2 i tjänstedirektivet.

Vidare råder anmälningsplikt enligt artiklarna 16 och 39.5 i tjänstedirektivet för krav som är tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige men tillfälligt tillhandahåller tjänster i landet. Det framgår dock av artikel 17 i tjänstedirektivet att denna anmälningsplikt inte är tillämplig på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som tillhandahålls i en annan medlemsstat. I artikel 17 1 e i tjänstedirektivet räknas ”avfallshantering” upp som en sådan

⁷⁸ Artikel 15.7 samt 39.5, Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

tjänst som är undantagen. Naturvårdsverket bedömer att föreskrifterna omfattas av undantaget i artikel 17.

Naturvårdsverket sammantagna bedömning utifrån vad som framgår ovan är att de aktuella föreskrifterna inte behöver anmälas till Kommerskollegium enligt tjänstedirektivets bestämmelser.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Enligt avfallsdirektivet (artikel 8 a 7) ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa att system för utökat producentansvar följer artikel 8a senast den 5 januari 2023. Föreskrifterna behöver därför beslutas i direkt anslutning till detta datum. Naturvårdsverkets bedömning är dock att föreskrifterna kommer behöva tillämpas från och med ett senare datum, förslagsvis 1 januari 2024. Skälet till detta är att producentansvarsorganisationerna och även producenterna ska få skälig tid att genomföra administrativa förändringar såsom att uppdatera sina prislister och informera bakre distributionsled. Naturvårdsverket gör bedömningen att ett år är en rimlig tid för samtliga aktörer att anpassa sig till de nya bestämmelserna.

Det kommer att behövas vägledningsinsatser från framför allt Naturvårdsverket under år 2023 för att informera berörda aktörer, främst producentansvarsorganisationer, om föreskrifterna och vad de kommer att innebära.

Bilaga 1: Referensgrupp

Naturvårdsverket har tagit stöd av representanter från följande organisationer, företag eller myndigheter i arbetet med föreskrifterna.

Insamlingsystem

Elkretsen

Recipo

Företag eller branschorganisationer

Svensk handel

ElektronikBranschen

Teknikföretagen

Avfall Sverige

Stena Recycling

Novoplast

Avfall Sverige

Inrego

Elgiganten

Myndigheter

Energimyndigheten

Kemikalieinspektionen

Upphandlingsmyndigheten

Konsumentverket

Konkurrensverket

