

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: david.hansson@regeringskansliet.se

Remissvar om betänkandet Använd det som fungerar (SOU 2021:26)

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen instämmer i utredningens bedömningar om

- vikten av avfallsförebyggande åtgärder vad gäller småelektronik och vill samtidigt lyfta behovet av sådana avfallsförebyggande åtgärder som handlar om att minska mängden farliga kemiska ämnen i material och produkter
- behovet av att verka för ökad återanvändning av elutrustning, samtidigt som Kemikalieinspektionen ser att den historiska och än i dag ofta okända förekomsten av (särskilt) farliga ämnen i elektronik försvårar en utökad återanvändning. Det är en stor utmaning för andrahandsaktörerna att säkerställa ett bra skydd för människors hälsa och för miljön och därmed leva upp till lagstiftningen eftersom de sällan har tillgång till information från ursprungsproducenten om materialsammansättning och innehåll av farliga ämnen.
- fördelar med att i nuläget inrikta åtgärder på utökade krav i producentansvarsförordningen, framför införandet av en pant
- att det är effektivt med åtgärder som genomförs på EU-nivå.

Kemikalieinspektionen ifrågasätter

- utredningens avgränsning som gör att förslag till åtgärder för att minska risker med farliga ämnen saknas
- att utredningen inte lagt fram förslag för att genomföra den del i minimikraven i EU:s avfallsdirektiv som berör förekomst av farliga ämnen

Kemikalieinspektionen föreslår följande tillägg

- i förslaget om differentierade avgifter till ett insamlingssystem 46 b § att bestämmelsen kompletteras i den del som i EU:s avfallsdirektiv benämns förekomst av farliga ämnen med följande två aspekter
 - 1) om produkten innehåller särskilt farliga ämnen
 - 2) om producenten förmedlar information om innehåll av materialens sammansättning inklusive innehåll av farliga kemiska ämnen
- i förslaget om producentansvar för återanvändning 38 b § att bestämmelsen kompletteras genom att det anges att produkter som innehåller särskilt farliga ämnen är exempel på sådan utrustning som i

normalfallet inte är lämplig att återanvända, alternativt att denna information framgår av ett förordningsmotiv.

Kemikalieinspektionen vill uppmärksamma på

- att det redan finns regler om informationskrav inom förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning som behöver efterlevas i större utsträckning. För att producenterna ska kunna ta ett ekonomiskt ansvar i hela produktens livscykel behöver producenterna bli mer transparenta med innehåll och utformning av sina produkter och utforma system som gör att de tar tillbaka sina egna produkter (leasing, återköp eller liknande).

Kemikalieinspektionen anser

- att det är viktigt att det tas fram återvinningsmetoder för att kunna ta vara på exempelvis värdefulla och sällsynta jordartsmetaller och för att avlägsna oönskade farliga ämnen i elektronikavfallet.

Synpunkter

Övergripande synpunkter

Kemikalieinspektionen konstaterar att, även om utredningen har gjort avgränsningar vad gäller användningen av farliga ämnen, kemikaliefrågorna behöver hanteras integrerat med andra miljöaspekter för att resurser i sin helhet ska användas på ett effektivt och säkert sätt och för att uppnå en giftfri cirkulär ekonomi.

Kemikalieinspektionen understryker behovet av att implementera regler och utforma utökade producentansvar på ett sätt som också beaktar producentens ansvar för en säker kemikalieanvändning i ett livscykelperspektiv. Det handlar om att användning av särskilt farliga ämnen så långt som möjligt behöver upphöra och att se till att det finns information om kemikalieinnehållet i varorna, åtgärder som också är tydligt utpekade i regeringens handlingsplan kopplad till cirkulär ekonomi – handlingsplan för omställning av Sverige.

Kemikalieinspektionen anser det motiverat att både regeringen och EU-kommissionen prioriterar att utveckla styrmedel för att minska de miljöproblem som orsakas i olika delar av livscykeln för elektronik. Utredningen återkommer till vikten av avfallsförebyggande åtgärder, där Kemikalieinspektionen instämmer helt. Förutom att minska mängden avfall och de negativa effekter på människors hälsa och på miljön som avfallet ger upphov till, ingår i begreppet avfallsförebyggande åtgärder att minska mängden farliga kemiska ämnen i material och produkter.

Kemikalieinspektionen saknar förslag i utredningen som är inriktade på detta.

Kemikalieinspektionen vill uppmärksamma att elektronik och Informations- och kommunikationsteknologisk utrustning (IKT) är utpekade i EU:s handlingsplan för en cirkulär ekonomi samt inom initiativet för hållbara produkter (engelska: SPI sustainable products initiative). I det sistnämnda initiativet ska man

- ta uti med farliga ämnen i produkter

- ta till vara potentialen för digitalisering av produktinformation, inklusive lösningar som digitala (produkt)pass, taggning och vattenstämplar.

Vidare finns åtgärder listade i bilagan till handlingsplanen som handlar om att spåra och minimera förekomsten av kemiska ämnen som inger betänkligheter (engelska: SoC substances of concern) i återvunna material och i produkter av återvunna material, samt harmoniserade informationssystem för förekomst av kemiska ämnen som inger betänkligheter.

Elektronik är också utpekad som prioriterat område för insatser inom EU:s Kemikaliestrategi för hållbarhet På väg mot en giftfri miljö. Åtgärder i strategin syftar bland annat till att varor ska utformas för ökad återanvändning och återvinning. Följande områden – som lyfts fram i kemikaliestrategin – är av betydelse för att komma till rätta med problem av det slag som identifierats i det remitterade betänkandet:

- minimera förekomsten av kemiska ämnen som inger betänkligheter, och i detta sammanhang särskilt uppmärksamma bland annat elektronik och informations- och kommunikationsteknologiska produkter eftersom dessa är förknippade med risker för känsliga grupper, såsom barn, men också för att potentialen för att öka återanvändning och återvinning är hög
- säkerställa tillgång till information om kemiskt innehåll och säker användning
- stödja investeringar i hållbara innovationer som kan avgifta avfallsströmmar, öka säker materialåtervinning och minska exporten av avfall.

Avsnitt 6.8 Behov av åtgärder

Kemikalieinspektionen delar regeringens och utredningens problemanalys. De problem som regeringen lyft fram i utredningsdirektivet är att nuvarande producentansvar inte ger önskat resultat. Insamlingsnivåerna för småelektronik är t.ex. för låga och Sverige har svårt att nå målet för WEEE-direktivets insamlingsnivåer på 65 procent. Det andra problemet som lyfts är att vissa elektroniska produkter som innehåller miljöfarliga ämnen och sällsynta jordartsmetaller inte samlas in och återvinns i tillräcklig omfattning i dag.

Utredningen pekar vidare på brister i statistik och uppföljning som gör att det inte är möjligt att få en tillräckligt tydlig bild av insamlingen av småelektronik och att det nuvarande producentansvaret inte motsvarar behovet av att öka återanvändningen, utan fokuserar på materialåtervinning. Ett annat problem är bristen på kunskap, information, incitament och service som medför att småelektronik slängs i restavfallet, i förpackningsavfallet, sorteras fel på återvinningscentralerna eller lagras hemma. Utredningen beskriver vilka miljökonsekvenser elutrustning orsakar i olika delar av livscykeln och konstaterar att en stor andel av varorna skulle kunna användas under längre tid, vilket skulle innebära stora miljöfördelar.

Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att det tas fram återvinningsmetoder för att kunna ta vara på exempelvis värdefulla och sällsynta jordartsmetaller och för att avlägsna oönskade farliga ämnen i elektronikavfallet. Såsom framgår ovan, uppmärksammar även EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet problemet med att det saknas sådana återvinningstekniker i praktiskt bruk och framhåller investeringar i

hållbara innovationer för att bland annat avgifta avfallsströmmar och öka säker materialåtervinning.

Avsnitt 3.4.2 Möjligheter att minska miljöpåverkan från småelektronik som inte ingår i utredningen

Det saknas i stort förslag till åtgärder för att lösa problem som faller inom Kemikalieinspektionens ansvarsområde. Detta beror på den avgränsning som utredningen gjort. Utredningen skriver på s. 88 ”Flera möjligheter att minska miljöpåverkan från småelektronik ligger utanför denna utrednings omfattning. Att minska miljöpåverkan vid utvinning av råvaror och tillverkning av produkter har inte bedömts inom utredningen. Inte heller möjligheten att minska användningen av de mest miljöpåverkande ämnena eller att minska användningen av farliga ämnen.” Samtidigt gör utredningen i avsnitt 3.3.4 *Miljöpåverkan från utvinning av råvaror* en bra beskrivning av den betydande miljöpåverkan från utvinningen och avfallshanteringen som är förknippad med förekomst och exponering för farliga ämnen. Utredningen beskriver också i 3.3.10 *Miljöpåverkan vid avfallshantering* att sällsynta jordartsmetaller inte återvinns.

Kemikalieinspektionen anser att det är en brist att utredningen gjort avgränsningen som beskrivs ovan gällande farliga ämnen, bland annat eftersom regeringen i utredningsdirektivet lyfter att ett av problemen är att elektronik som innehåller farliga ämnen och sällsynta jordartsmetaller inte samlas in och återvinns. Samtidigt som avgränsningar måste göras, skulle enligt vår uppfattning de frågor som är kopplade till farliga ämnen behöva en djupare genomlysning. Det vore också bra att uppskatta innehållet av material och farliga ämnen i den elektronik som exempelvis finns lagrade i hemmen samt jämföra miljöbelastningen vid återvinning respektive vid utvinning och tillverkning av nya material och produkter. Sådan kunskap kan också ge ytterligare underlag för att bedöma fördelar med att satsa resurser på återvinning av sällsynta jordartsmetaller och hantera andra värdefulla eller farliga ämnen som finns i elektronik.

Kemikalieinspektionens bedömning är att för att skapa resurseffektiva kretslopp måste kemikalieaspekterna beaktas och hanteras. Det som kommer ut ur återvinningsprocessen behöver hålla en sådan kvalitet att det, så långt som möjligt, är likvärdigt, kan ersätta nyproducerat material och därmed är attraktivt för köpare/användare och kan användas för olika ändamål. Denna aspekt lyfts också fram i EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet. Kvalitetsaspekterna omfattar i hög grad innehållet av farliga ämnen. En högkvalitativ återvinning kännetecknas av att processen inte leder till emissioner, inklusive emissioner av mikroplaster. Det kan heller inte anses vara resurseffektivt i ett längre tidsperspektiv att återvinningen leder till så kallad ”downcycling”, det vill säga att kvaliteten hos det återvunna materialet minskar jämfört med utgångsmaterialet och att möjliga användningsområden för detta material därmed snävas in. Kemikalieinspektionen anser att i de giftfria materialkretslopp som bör eftersträvas ska

- innehållet av farliga ämnen vara lågt från början, dvs vid nyproduktion
- material på marknaden som redan innehåller sådana ämnen ska kunna separeras/sorteras ut i samband med materialhantering, återvinning och avfallshantering

- potentiellt kontaminerade material- och avfallsströmmar hållas separata från ”rena” strömmar samtidigt som återvinningsteknik som renar dessa material- och avfallsströmmar tillämpas.

För att åstadkomma giftfria cirkulära materialflöden krävs tillgång till information om kemikalieinnehåll. Se vidare under punkt 5 nedan.

Elektronik innehåller också en ansevärd mängd metaller som kan innebära miljö- och hälsorisker vid exponering. Samtidigt kan dessa metaller ha en funktion som ännu är svår att ersätta (d.v.s. vara exempel på oundgänglig användning/engelska: essential use). Då är det viktigt att minimera exponering genom att undvika läckage från materialcykeln. Förutom att läckage från materialcykeln kan innebära risker för människa och miljö är det samtidigt en förlust av värdefulla ämnen som ofta krävt avsevärda resurser för att extraheras fram.

Avsnitt 3.4.7 Motverka illegal hantering av småelektronik

Utredningen lyfter upp att illegal hantering av småelektronik har mycket stor miljöpåverkan, såväl om den illegala hanteringen sker inom Sverige och EU eller om det sker genom illegal export till länder med bristande miljöskydd. Utredningen konstaterar att en stärkt och effektivare kontroll kan därför leda till minskad miljöpåverkan. Kemikalieinspektionen delar denna syn och anser att en identifiering av enskilda produkter och eventuellt även möjlighet att hålla register behöver komma till stånd för att kunna ha en bättre kontroll och motverka illegal hantering. Identifikation och register skulle också kunna säkerställa att andrahandsförsäljningen inte sker med stulen elektronik och att köparen därmed inte riskerar att göra sig skyldig till häleri. Utredningen har inte lyckats identifiera någon genomförbar lösning när det gäller identifiering. Arbete pågår inom EU för att ta fram produktpass och enligt Kemikalieinspektionens förståelse kommer sådana pass att kräva en identifiering, vilket skulle vara en välkommen utveckling. Ett register skulle även kunna bidra till en bättre kontroll av import av elektronik som sker genom e-handel där Kemikalieinspektionen funnit en rad brister i tillsynen.¹

Avsnitt 3.7.1 Medlemsländernas uppfyllande av WEEE-direktivet

I detta avsnitt refererar utredningen till en rapport som dokumenterar ett projekt som EU-kommissionen lät genomföra 2017 för att stödja genomförandet av WEEE-direktivet i medlemsländerna. Rapporten beskriver hur medlemsländer löst avfallshanteringen av elektronik, vilket skulle kunna fungera som inspiration till andra medlemsländer. I Flandern i Belgien, exempelvis, samlas elektronik in i två strömmar, en för återanvändning och en för återvinning. Kriterierna för vad som ska anses som återanvändningsbart har tagits fram i samarbete mellan producentorganisationen och representanter för återanvändningssektorn. I rapporten redovisas att Sverige har den högsta mängden insamlat elektronikavfall inom EU. Vidare rapporteras att Sverige saknar obligatoriska granskningar av producentansvarsorganisationer, krav på olika avgifter för olika produkter baserat på kostnad, krav på plattformar för samarbete mellan intressenter, mål för elavfall i den nationella avfallsplanen, åtgärder som avser produktdesign, krav på information utöver de i direktivet och ingen validering av

¹ Se exempelvis tillsynsrapport 12/18 [Förbjudna kemikalier i varor från e-handel - Kemikalieinspektionen](#).

statistiska data. I rapporten finns rekommendationer till medlemsländerna. Rekommendationerna betonar bland annat betydelsen av att ha kontrollprocesser som avser alla inblandade aktörer, att se över uppföljningen och spårningen av elavfall samt motverka illegala aktiviteter. Kemikalieinspektionen ser att rapporten innehåller intressanta exempel och förslag som bör övervägas att gå vidare med, men som inte rymts inom utredningens uppdrag.

Avsnitt 3.5.6 EU – En ny handlingsplan för den cirkulära ekonomin

I sammanfattningen pekar utredningen på att det kan finnas skäl att avvakta svenska bestämmelser för att delta i arbetet som EU-kommissionen just nu bedriver avseende utredning av ekonomiska incitament för återvinning eller återanvändning av elektronik (eventuellt pant), produktpass och hållbarhetsprinciper för elektronik. Kemikalieinspektionen håller med om att det skulle vara effektivt med gemensamma regler inom EU. Det är därför viktigt att Sverige bidrar till de processer som pågår, till vilka utredningens underlag kan bidra med värdefull kunskap.

Utredningen skriver att eftersom Sverige utgör 0,3 procent av den globala marknaden för hemelektronik är möjligheterna att förhandla om inköpspriser eller påverka tillverkarna på andra sätt i stort sett obefintliga. Detta talar för att krav inom EU är att föredra. Samtidigt anser Kemikalieinspektionen att Sverige har en viktig roll att fylla som föregångare. Vi kan exempelvis konstatera att den svenska elektronikskatten röner intresse från globala aktörer. Vissa stora aktörer på den globala marknaden har som policy att anpassa sig efter den strängaste lagstiftningen oavsett var i världen reglerna finns.

Avsnitt 5 Allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar

Utredningen föreslår i första hand att producentansvaret utvecklas utan att en särskild pant införs. Producenterna ska i det utvecklade producentansvaret verka för att användaren av elutrustning får goda förutsättningar att återanvända denna. Utformningen av producentansvaret ska även skapa ekonomiska incitament för att användare ska fullgöra sina skyldigheter att sortera ut och hantera avfallet enligt avfallsförordningen, exempelvis genom att tillgängliggöra information och differentierade avgifter. Kemikalieinspektionen ser fördelar med att välja att utveckla det befintliga producentansvaret, men det är också nödvändigt för att införliva EU:s reviderade avfallslagstiftning. Vägar framåt enligt vår uppfattning är att producenterna bli mer transparenta med innehåll och utformning av sina produkter och material, och/eller utformar system som gör att de tar tillbaka sina produkter (leasing, återköp eller liknande).

Utredningen föreslår bland annat att det införs differentierade avgifter, enligt den nya artikeln 46 b §, som ska ta hänsyn till

1. produktens reparerbarhet
2. tillgänglighet av reservdelar
3. produktens hållbarhet och garanti
4. och andra egenskaper hos produkten som kan bidra till att uppnå målen och syftet med förordningen om producentansvaret för elutrustning

Kemikalieinspektionen stöder utredningens förslag om differentierade avgifter enligt punkterna ovan. Däremot är Kemikalieinspektionen kritisk till att utredningen inte berör förekomst av farliga ämnen och anser att utredningens lagförslag behöver kompletteras i denna del när det gäller differentierade avgifter. I minimikraven i EU:s avfallsdirektiv pekas förekomst av farliga ämnen ut som ett område där differentierade avgifter bör införas. Kemikalieinspektionen föreslår att det i ett första skede bör finnas differentierade avgifter som ger incitament till producenter att fasa ut särskilt farliga ämnen och tillhandahålla information om produktens materialsammansättning inklusive innehåll av farliga ämnen. Minskad användning av farliga ämnen och information om innehållet gör det lättare att återvinna mer, till högre kvalitet och på ett säkrare sätt. Information om kemikalieinnehåll behöver hållas tillgänglig under produktens livslängd.

Kompletterande punkter i ovanstående lista skulle därför kunna vara:

- *innehåll av särskilt farliga ämnen*
- *tillgång till information om produktens material- och kemikalieinnehåll*

Avsnitt 5.2.6 Information till avfallsinnehavare och att skapa incitament för avfallsinnehavare

Det finns redan regler om producenters ansvar att förmedla information om innehåll av farliga ämnen, men dessa regler verkar inte efterlevas (se rapport beställd av Naturvårdsverket 2017: Information transfer on hazardous substances, Goodpoint). Producenterna behöver ta ansvar för sina produkter i ett livscykelerspektiv. Detta innebär inte enbart att betala för insamling och behandling, utan även att det återvunna materialet lever upp till fastställda kvalitetskrav.

Enligt nuvarande bestämmelser ska en producent säkerställa att det finns information tillgänglig om vilka komponenter och vilket material som ingår i ny utrustning som släpps ut på marknaden och var i utrustningen det kan finnas farliga ämnen och blandningar. Producenten ska även göra annan information tillgänglig för att avfallet ska kunna behandlas på ett miljö- och hälsomässigt godtagbart sätt (66 § förordningen om producentansvar för elutrustning). Vår slutsats är att samtidigt som producentansvarsreglerna bör skärpas behövs också tillsyn för att följa upp i vilken mån befintliga regler är kända och följs.

Avsnitt 11.2.2 Ge producenterna ansvar för att verka för återanvändning av elutrustning

Utredningens slutsats är att den mest betydande förbättringen i första hand är en ökad återanvändning av elektronik. Kemikalieinspektionen delar utredningens slutsatser om att återanvändningen behöver öka, samtidigt som vi konstaterar att det finns stora utmaningar för andrahandsaktörer att säkerställa ett bra skydd för människors hälsa och för miljön och därmed leva upp till lagstiftningen, om de inte har tillgång till information från ursprungsproducenten. Exempelvis finns långtgående krav i Reach-förordningen och i POPs-förordningen som gäller varje gång en produkt sätts på marknaden, oavsett om den är nytillverkad eller begagnad. Detta gäller exempelvis krav på begränsningsregler när det gäller POPs och informationskrav för särskilt farliga ämnen i Reach när det gäller elektronik. Särskilt för mer långlivade produkter, såsom produkter som återanvänds och därmed finns kvar på marknaden under längre tid, är det viktigt att tänka på hur informationen ska

kunna hållas uppdaterad. Det är oklart vilka regler som gäller vid andrahandsförsäljning av elektronik i RoHS-direktivet, vilket innebär en osäkerhet för andrahandsförsäljningen. Denna fråga behöver därför fortsatt utredas eller prövas inom EU.

Avsnitt 15.7 Förslag till ändring i förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

En stor och viktig utmaning för begagnat-aktörerna är att identifiera förekomst av farliga ämnen i de produkter de sätter på marknaden. I enlighet med EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet – på väg mot en giftfri miljö och Sveriges Handlingsplan för omställning av Sverige ska särskilt farliga ämnen fasas ut ur kretsloppen. Enligt avfallsdirektivet ska också leverantörer av varor lämna information enligt artikel 33.1 i förordningen 1907/2006 (Reach) till Europeiska kemikaliemyndigheten (Echa). Bestämmelserna har implementerats genom 12 kap. Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2017:7) om kemiska produkter och biotekniska organismer.

Det andra stycket i 38 b § om att producenterna ska verka för återanvändning enbart för elektronik som är lämplig att återanvändas fyller en viktig funktion. Vår bedömning är att det behövs ytterligare vägledning om vad som är lämpligt att återanvända för att detta krav ska kunna efterlevas. Kemikalieinspektionen delar utredningens slutsats, som anges i författningskommentaren, att äldre elektronik som innehåller särskilt farliga ämnen är exempel på sådan elutrustning som kan anses olämplig att återanvända. Kemikalieinspektionen anser att denna information skulle behöva finnas i ett förordningsmotiv, alternativt att bestämmelsen kompletteras så att informationen framgår av bestämmelsen.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Johan Forsberg, Urban Boije af Gennäs, Ellen Ingre-Khans och Erik Gravenfors deltagit.

Per Ängquist

Anne-Marie Johansson

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.