



PM 2013:141RII (Dnr 001-1072/2013)

Naturvårdsverkets rapport med förslag till svenskt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet)

Remiss från Miljödepartementet

Remisstid den 1 oktober 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen av "Naturvårdsverkets rapport med förslag till svenskt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/19/EU) av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet)" anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Ulla Hamilton anför följande.

Ärendet

I juli 2012 antogs ett omarbetat EU-direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter. I Naturvårdsverkets rapport sammanställs förslag till regeländringar i den svenska producentansvarslagstiftningen. Det omarbetade direktivet innebär inga stora förändringar mot gällande regler. Merparten av de regeländringar som krävs kommer att genomföras på förordnings- eller föreskriftsnivå.

Remissen finns att läsa i sin helhet på Naturvårdsverkets hemsida:

<http://eeb.naturvardsverket.se/Global/WEEE-remiss/Naturv%C3%A5rdsverkets%20rapport%20om%20genomf%C3%B6rande%20av%20det%20omarbetade%20WEEE-direktivet.pdf>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden och trafik- och renhållningsnämnden. Trafikkontoret har inkommit med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret anser att de synpunkter som förs fram i rapporten stämmer och att det är angeläget att kommunernas tillsynsansvar beaktas vid framtagandet av den nya förordningen.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden anser att det är bra att fler begrepp definieras så att myndigheter och utövare tolkar innebörden på samma sätt. Vidare bör det framgå vilket tillsynsansvar kommunerna har beträffande förordningen om producentansvar och annat ansvar för elprodukter och elavfall.

Trafikkontoret anser att man bör invänta avfallsutredningen vad gäller förändringar i ansvar för insamling av producentansvarsavfall. Kontoret ställer sig positivt till förslaget om högre krav på återförsäljare av elektriska produkter samt att andelen återanvänt material måste öka.

Mina synpunkter

En ansvarsfull hantering av avfall är viktigt för en hållbar utveckling i Stockholm. Avfallsmängden bör i möjligaste mån minimeras. Det avfall som ändå uppstår ska vara enkelt för stockholmarna att göra sig av med på rätt sätt. Det gäller all sorts avfall - inte enbart elavfall. Därför är det viktigt att avfallshanteringen utvärderas på ett sammanhållet sätt och att regeringen ser till helheten i sin kommande avfallsproposition. Hanteringen av elavfall bör inte frikopplas från hur annat avfall hanteras.

Några föreslagna förändringar i Naturvårdsverkets rapport är ändå intressanta att titta närmare på. Ett förslag innebär att återförsäljare blir skyldiga att kostnadsfritt ta emot kasserade elektriska produkter i samband med köp av ny produkt. Med förslaget kommer antalet insamlingsställen för stockholmarna att öka, vilket är positivt. Samtidigt kommer antalet företag som vill lämna konsumenternas elavfall till återvinningscentralerna bli allt fler och kostnaderna för företagen öka. Konsekvenserna av detta behöver utredas vidare.

Rapportens förslag på ökat återbruk av elektriska produkter kan medföra ett ökat tillsynsansvar för staden. Om detta kräver ombyggnation av återvinningscentraler tillkommer kostsamma förändringar jämfört med hur elavfallet samlas in idag. Även detta kräver en vidare analys.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen av ”Naturvårdsverkets rapport med förslag till svenskt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/19/EU) av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE-direktivet)” anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 4 september 2013

ULLA HAMILTON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Naturvårdsverkets rapport med förslag till svenskt genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (2002/19/EU) av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

Kommunstyrelsen

Det antecknades till protokollet att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

I juli 2012 antogs ett omarbetat EU-direktiv om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter. I Naturvårdsverkets rapport sammanställs förslag till regeländringar i den svenska producentansvarslagstiftningen. Det omarbetade direktivet innebär inga stora förändringar mot gällande regler. Merparten av de regeländringar som krävs kommer att genomföras på förordnings- eller föreskriftsnivå.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden samt till trafik- och renhållningsnämnden. Trafikkontoret har svarat med ett kontorsyttrande.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret instämmer i de synpunkter som förs fram i rapporten. Förändringar i dagens utvecklings-, produktions-, konsumtions- och beteendemönster är förutsättningar för en hållbar utveckling. Mot den bakgrunden är en ansvarsfull hantering av elektroniskt avfall en viktig komponent för en mer hållbar resursanvändning. Bland annat behöver resurshushållningen förbättras och avfallsmängden i möjligaste mån minimeras.

Stadsledningskontoret ser värdet av att det strategiska beslutet tas på EU-nivå och innefattar samtliga medlemsländer. För att direktivet ska få önskad effekt är det dock viktigt att en relevant tolkning och revidering av förordningar sker på nationell nivå samt att logistik, tillsyn samt kanaler finns på lokal nivå.

Enligt förordningen ansvarar kommunerna för tillsynen över att insamlingen lokalt uppfyller de krav som ställs på bland annat tillgänglighet, enkel sortering och god service. Det är även kommunens ansvar att informera hushållen om elavfall i samband med övrig information om avfallshantering.

Stadsledningskontoret anser att det är angeläget att kommunernas tillsynsansvar beaktas vid framtagandet av den nya förordningen. För att effektivisera och samordna tillsynsarbetet av verksamhetsutövare runt om i landet förordar stadsledningskontoret därför att den centrala tillsynsmyndigheten bistår med hjälp och styrning. Staden kan även vara behjälplig och föra dialog med berörda parter om så skulle fordras.

Enligt vad stadsledningskontoret bedömer kan rapportens förslag eventuellt komma att medföra ett utökat tillsynsansvar för kommunerna och ombyggnad av befintliga återvinningscentraler, vilket skulle medföra ökade kostnader för staden i den mån som det inte går att finna täckning för detta från producenterna. Vidare anser kontoret att samordningen mellan kommunens renhållningsskyldighet och producentansvaret kräver ytterligare belysning för att det ska vara fullt möjligt att utvärdera förslagens praktiska konsekvenser för staden. Stadsledningskontoret förutsätter att Naturvårdsverket förtydligar sitt förslag i dessa avseenden.

Stadsledningskontoret har utifrån ett kommunövergripande perspektiv inget övrigt att anföra beträffande Naturvårdsverkets rapport utan hänvisar till vad stadens miljö- och hälsoskyddsnämnd samt trafik- och renhållningsnämnd, utifrån sina respektive ansvarsområden, påtalar i sina yttranden.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 augusti 2013 att som svar på remissen överlämna och återropa miljöförvaltningens tjänsteutlåtande.

Särskilt uttalande gjordes av Katarina Luhr m.fl. (MP), *bilaga 1*

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 13 augusti 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen anser att förslaget till ny förordning är tydligare och mer lättläst än den nuvarande förordningen (2005:209).

Förebyggande av avfall

Förordningen lyfter fram att förberedelse för återanvändning och materialåtervinning ska prioriteras. Denna bestämmelse kommer dock inte ensam kunna förebygga elavfall eller öka mängden avfall som förbereds för återanvändning. En reglering i miljöbalken och avfallsförordningen skulle öka möjligheterna att ställa krav i samband med tillsynen. Det ligger dock en stor och svår utmaning i att förebygga mängden elavfall, öka andelen som repareras och materialåtervinna produkterna på ett effektivt sätt. Miljöförvaltningen kan se att det behövs förändringar i dagens sätt att hantera elavfall om målet att återanvända och förbereda avfall för återanvändning ska bli verklighet. De stora mängder elavfall som samlas in hanteras idag oftast ovarsamt vilket gör att de olika produkterna blir svåra att återanvända eller reparera när de väl lämnats till insamlingssystemet för avfall.

I 15§ anges att förbehandlaren ska uppge hur mycket av det mottagna elavfallet som förberetts för återanvändning. Miljöförvaltningen tror att mycket lite kommer förberedas för återanvändning av det elavfall som kommit så långt som till förbehandling. Om återanvändning ska fungera måste troligen elavfallet plockas ut i ett tidigt skede av avfallshanteringskedjan. 20§ anger att elavfall som lämnas till en producent eller ett insamlingssystem ska transporteras bort, förbehandlas och återvinnas. Kanske skulle man här kunna kräva att en bedömning först ska göras av om elavfallet går att förbereda för återanvändning.

Miljöförvaltningens erfarenhet är att företag som förbehandlar elavfall inte heller i dagsläget sorterar ut komponenter för återanvändning, dels för att materialet är trasigt och dels för att efterfrågan saknas. Det är också i dagsläget relativt dyrt att reparera.

Elektronik är till viss del också en produktgrupp som av naturliga skäl kan vara svår att återanvända p.g.a. att tillverkningen har automatiserats och den mesta elektroniken idag är liten och integrerad. Dessutom utvecklas tekniken snabbt vilket hela tiden skapar en efterfrågan efter nya produkter. Ibland kan effektiv materialåtervinning vara bättre än återanvändning.

Definitioner

Det är bra att fler begrepp definieras så att tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare tolkar innebörden på samma sätt. Definitionerna finns i förordningens 2-3§§, se bilaga 1.

Begreppet slutanvändare bör definieras så att skillnaden i jämförelse med användare framgår. Definitionen av förbehandling bör skrivas ut istället för att hänvisa till avfallsförordningen som i sin tur leder till verkets föreskrifter om förbehandling. Definitionen av producent skulle kunna förenklas språkligt och miljöförvaltningen undrar om inte 4:e punkten ska gälla försäljning till användare i Sverige istället för i en medlemsstat.

Om det finns möjlighet att ge konkreta exempel för att förtydliga definitionerna så skulle det underlätta förståelsen. Det uppstår ofta, i kontakt med verksamhetsutövarna, diskussioner om betydelsen av begreppen elavfall och förbehandling och vad man får respektive inte får göra med elavfall på t.ex. en rivningsplats.

Anmälning- och rapporteringsplikt

13 § innebär att en producent, innan försäljningen startar, ska anmäla försäljningsverksamheten till Naturvårdsverket och i samband med detta lämna information om produkterna.

Miljöförvaltningen föreslår att producenten också, till Naturvårdsverket, ska rapportera hur produkterna uppfyller kraven i 11 och 12 §§, d.v.s. att eventuella batterier lätt ska kunna avlägsnas och att produkterna inte genom särskilda konstruktionsegenskaper eller tillverkningsprocesser försvårar förberedelse för återanvändning.

Behörigt ombud

En producent som är etablerad i Sverige och som säljer elprodukter till användare i en annan medlemsstat ska utse ett behörigt ombud i den medlemsstaten. En producent som är etablerad i en annan medlemsstat än Sverige och som säljer elprodukter till användare i Sverige ska utse ett behörigt ombud i Sverige.

Miljöförvaltningen föreslår att dessa ombud registreras hos Naturvårdsverket för att möjliggöra tillsyn över att dessa ser till att producentens skyldigheter fullgörs.

Samråd

Enligt 38§ ska företrädare för ett insamlingssystem samråda med berörda kommuner.

Naturvårdsverket påtalar att kommunen har ansvar för tillsynen över att insamlingen lokalt uppfyller de krav som ställs på bl.a. tillgänglighet, enkel sortering och god service. Miljöförvaltningen föreslår att syftet med samrådet enligt 38§ därför inte bara ska vara att samordna producentens ansvar med kommunens renhållningsskyldighet utan också att visa att insamlingen uppfyller de krav som kan ställas enligt ovan. Då kommer det förmodligen bli mer naturligt att ta med även tillsynsmyndigheten på samråden.

Tillsynsvägledning

Miljöförvaltningen önskar att Naturvårdsverket fullföljer inarbetningen av det nya direktivet med tillsynsvägledning. För en effektiv tillsyn, som inte ägnas åt diskussioner om innebörden av olika paragrafer och begrepp och som ställer lika krav på olika verksamhetsutövare runtom i landet, är det nödvändigt med hjälp och styrning från den centrala tillsynsmyndigheten.

Av miljötillsynsförordningen bör det framgå vilket tillsynsansvar kommunerna har beträffande förordningen om producentansvar och annat ansvar för elprodukter och elavfall.

Trafikkontoret

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 15 juli 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret kommenterar huvudsakligen det som har påverkan på den verksamheten inom kontorets ansvarsområde.

Generella synpunkter

Några av Naturvårdsverkets förslag utgår från artiklar i direktivet som medlemsstaterna kan välja att införa. En av dessa artiklar berör val av aktörer för insamling av elavfall. Avfall Sverige har vid flera tillfällen under utredningen påpekat att det kan vara lämpligt att inte införa dessa artiklar än utan invänta resultatet från avfallsutredningen vad gäller förändringar

i ansvar för insamling av producentansvarsavfall. Kontoret bedömer i likhet med Avfall Sverige att det är olyckligt att lägga fast ansvarsfördelning för elavfall frikopplat från hur övrigt avfall organiseras. Ur ett konsumentperspektiv är det centralt att avfallshanteringen hanteras på ett sammanhållet sätt. Kontoret anser därför att nuvarande reglering av insamling av elavfall bör behållas, tills regeringen har tagit ställning om hur framtidens insamlingsansvar för hushållsavfall ska se ut.

Krav på återförsäljare av elektriska produkter

Kontoret bedömer att det föreslagna kravet på att återförsäljare kostnadsfritt måste ta emot kasserade konsumentprodukter i samband med köp av ny produkt har potential att öka servicenivån för hushållen och att det väl kompletterar övriga insamlingssystem för elavfall. Återförsäljare med en butiksyta större än 400 m² som är avsedd för försäljning av elprodukter ska avgiftsfritt ta emot smått elavfall (yttermättet är mindre än 25 cm), ett förslag som kontoret stödjer.

Kostnaderna för att ta emot och transportera bort avfallet kommer innebära nya kostnader för återförsäljarna som de i nuläget inte har.

Godkänt insamlingssystem

I den nya föreslagna förordningen ställs bland annat krav på att det godkända insamlingssystemet ska främja återanvändning av hela eller delar av elektriska produkter. Kontoret stödjer förslaget om att andelen återanvänt måste öka. Dagens insamlingssystem möjliggör dock inte detta på ett tillfredställande sätt. En sådan hantering kräver en betydligt varsammare mottagning av det som kommer in och mer personella resurser som tar emot produkten/avfallet som i nuläget huvudsakligen samlas in i container. Mottagningen skulle behöva betydligt större ytor och byggnader än dagens. Kontoret saknar i Naturvårdsverkets rapport en analys av vilka produkttyper som lämpar sig till återbruk. Kontoret tror inte att alla produkter lämpar sig för det på grund av hur de är konstruerade med inbyggda komponenter m.m. I flera fall kan en välfungerande materialåtervinning vara att föredra.

De framtida insamlingssystemen för grovavfall och farligt avfall som kommunen kommer behöva bygga i den växande staden måste ta hänsyn till den förändrade lagstiftningen.

Stockholms kommun har i nuläget insamling av elavfall i huvudsakligen på återvinningscentralerna på uppdrag av Elkretsen. Detta system är troligen ett av systemen som kommer bli ett godkänt insamlingssystem. Om mottagningen måste förändras för att uppfylla krav på ökad återanvändning kommer det bli kostsamt och svårt att uppfylla på återvinningscentralerna. Kostnaderna för förändringarna ska det godkända insamlingssystemet stå för och inte kommunen.

Företag inklusive återförsäljare föreslås att i likhet med dagens producentansvarssystem att få lämna sina kasserade elektriska produkter till vissa återvinningscentraler (det godkända insamlingssystemet). Eftersom den nya förordningen föreslås ställa krav på att alla återförsäljare åtminstone måste ta emot den typ av produkt som de saluför kommer det potentiella antalet företag som vill lämna det av konsumenterna inlämnade elavfallet till återvinningscentralerna att öka markant. Samtidigt kan hushållens besök för att lämna liknande produkter minska. Konsekvensen av att detta är ännu inte utredd.

Utöver insamlingen på återvinningscentralerna har Stockholms kommun även insamling av elavfall genom den mobila miljöstationen (vanligaste fraktionen i den servicen), stationära miljöstationer på bensinstationer samt insamling i butiksmiljö. Denna typ av insamling av aktören kommunen är inte definierad i den föreslagna nya förordningen. Kontoret anser att detta bör förtydligas främst avseende den mobila miljöstationen så att det inte kan tolkas som att det sker olovligt. Återförsäljare tar ju enligt vad som tidigare beskrivits över och bekostar den butiksinsamling som Stockholms kommuns i nuläget har byggt upp för att förbättra servicen för medborgarna.

Informationsplikt

I likhet med nuvarande lagstiftning föreslås kommunen ansvara för informationen till hushållen om vilka insamlingssystem som hushållen har tillgång till. Eftersom det troligtvis kommer finnas fler insamlingssystem som kommunen inte aktivt deltar i kommer mer tid behövas lägga på de obligatoriska samråden som kommunen måste ha med alla godkända insamlingssystem. Tydliga kanaler för hur aktuell information från övriga insamlingssystem kontinuerligt finns tillgänglig måste utarbetas.

Konsekvensutredningen

Naturvårdsverkets konsekvensutredning innehåller en stor brist. Kommunerna är inte definierade som aktörer trots att den absoluta merparten av det insamlade elavfallet i Sverige samlas in på landets återvinningscentraler på uppdrag av Elkretsen (som troligtvis kommer vara de som är definierade som den nya aktören *godkänt insamlingssystem*). Regelförändringar som gäller ett godkänt insamlingssystem kommer således ha påverkan för kommunen. Stockholms kommun har avtal med Elkretsen som i korthet innebär att kommunen ersätts per kg insamlad mängd. Förändringar som innebär ökade kostnader för insamlingssystemet skulle kunna lösas med att ersättningsnivån per insamlat kg till kommunen ökar i proportion med kostnaden för förändringen på insamlingsplatsen. Det innebär att kommunen tar investeringen för den aktuella förändringen men att den betalas tillbaka med ökad ersättningsnivå under avtalstiden som kommunen har med Elkretsen (eller något annat godkänt insamlingssystemet).

RESERVATIONER M.M.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Katarina Luhr m.fl. (MP) enligt följande.

Vi anser att det bör klargöras vad som händer ifall företag bryter mot §§ 11 och 12 i den föreslagna förordningen. Dessa paragrafer nämns inte i § 46 om sanktioner. Vi anser att kraven i §§ 11 och 12 rörande design för att avlägsna batterier eller design för att förbereda återanvändning är viktiga. Tillsynsansvariga bör ha instrument och mandat för att se till att kraven efterlevs.