

Klimat- och
näringslivsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

kn.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar om EU-kommissionens förslag på förordning om cirkularitetskrav för fordonsdesign och om hantering av uttjänta fordon

Sammanfattning

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till EU-kommissionens förslag till förordning om cirkularitetskrav för fordonsdesign och om hantering av uttjänta fordon och dess övergripande målsättningar, men anser samtidigt att det finns brister avseende åtgärder för att hantera kemiska ämnen som är miljö- och hälsofarliga eller försvårar återvinning och återanvändning.

- Kemikalieinspektionen saknar konkreta åtgärder kopplat till kravet i förslaget om att ämnen som inger betänkligheter så långt som möjligt ska minimeras i fordon.
- Kemikalieinspektionen tillstyrker att det införs produktpass för fordon, men saknar krav på att sådana ska innehålla information om ämnen som inger betänkligheter.
- Kemikalieinspektionen avstyrker att begränsning av miljöfarliga metaller undantas i vissa fordonskategorier.
- Kemikalieinspektionen anser att villkoren för att kunna bevilja undantag behöver förtydligas.
- Kemikalieinspektionen bedömer att det är oklart om ämnen kan regleras i Reach-förordningen enbart av det skälet att de försvårar återvinning.

- Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till mål om andel återvunnet material i fordon men anser att målen behöver kompletteras med kvalitativa krav på den återvunna plasten.
- Kemikalieinspektionen anser att det är oklart hur förslaget ska hanteras avseende marknadskontroll.
- Kemikalieinspektionen anser att det bör vara möjligt att knyta sanktioner till Artikel 5, vilket saknas i förslaget.

Synpunkter

Övergripande synpunkter

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till EU-kommissionens förslag till förordning om cirkularitetskrav för fordonsdesign och om hantering av uttjänta fordon och dess övergripande målsättningar om att förbättra funktionen av den inre marknaden i EU genom att minska den negativa miljöpåverkan från fordon kopplade till design, produktion, användning och avfallshantering och samtidigt bidra till en hållbar fordons- och återvinningsindustri. Förslaget ska driva på för att fordon ska designas så att material och komponenter i större utsträckning ska kunna återanvändas och återvinnas.

I förslaget till ny förordning uttrycks ambitionen att minimera och fasa ut ämnen som inger betänkligheter (Substances of Concern, SoC). Samtidigt konstaterar Kemikalieinspektionen att det saknas konkreta åtgärder i den aktuella lagstiftningen för att uppnå dessa ambitioner.

Kemikalieinspektionen anser att designfasen spelar en avgörande roll för vilka miljö- och hälsofarliga ämnen som används i produktionen av fordon och som sedan kan orsaka miljö- och hälsorisker under användningsfasen, vid återvinning eller vid användning av återvunnet material.

Artikel 2 Scope

Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till att fler fordonstyper, såsom lastbilar och bussar, omfattas av lagstiftningen. Kemikalieinspektionen anser dock att det är oklart hur många fler fordonstyper som berörs eftersom definitionerna av nya fordonstyper innehåller otydligheter. Kemikalieinspektionen anser att artiklarna 2.2 (b), 2.3 (b) och 2.5 (a) bör integreras med varandra för att göra reglerna enklare och tydligare.

Artikel 2.2. b: Kemikalieinspektionen avstyrker att delar som inte ingår i basfordonet undantas. Det innebär att många delar som ingår i det fordon som används, återanvänds eller skrotas inte alls omfattas av reglerna i förslaget. Kemikalieinspektionen bedömer att det kan leda till att information som kan vara av värde för en välfungerande återvinning aldrig når företagen i avfallshanteringsledet.

Artikel 2.3 b: Kemikalieinspektionen avstyrker att artikel 5 – begränsning av miljöfarliga tungmetaller – generellt undantas från fordon i kategorierna, M2, M3, N2, N3 och O. Av EU-kommissionens konsekvensanalys framgår det att den nuvarande begränsningen av bly, kadmium, kvicksilver och sexvärt krom har lett till stora miljövinster med mellan 96 och 99 % lägre utsläpp av dessa ämnen från hela bilindustrins värdekedja. Sannolikt finns det en stor miljövinster att hämta om även tyngre fordon skulle omfattas av motsvarande begränsningar. Samtidigt är det högre tekniska krav på hållfasthet och livslängd för komponenter i tyngre fordon än för lätta fordon så möjligheterna till undantag behöver således anpassas för tyngre fordon.

Artikel 2.5 a. Kemikalieinspektionen stödjer att artikel 5 ska tillämpas för specialfordon. Specialfordon är en delmängd av de fordon som undantas i artikel 2.3.b, men gränsdragningen är otydlig. Det är inte logiskt att basversionen av ett fordon undantas från ämneskraven, medan fordon av samma typ som är specialanpassade omfattas. Enligt Kemikalieinspektionen bör ämneskraven i artikel 5 gälla för samtliga fordon som omfattas av förordningen. Det skulle också undanröja problem med gränsdragning för definitionen av specialfordon.

Artikel 5 Requirements for substances in vehicles

I enlighet med EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet – på väg mot en giftfri miljö – ska ämnen som inger betänkligheter minimeras så långt som möjligt.

Artikel 5.1 innehåller krav på att ämnen som inger betänkligheter i fordon och dess ingående delar ska minimeras så långt som möjligt, men det saknas konkreta åtgärder eller mätetal som preciserar vad det innebär. Eftersom kravet är vagt formulerat blir det otydligt när ämnen som inger betänkligheter får ingå i ett fordon. Det gör det svårt för företag att efterleva kravet och det är inte heller möjligt för marknadskontrollmyndigheter att kontrollera att det inte finns sådana ämnen i ett fordon. Eftersom kravet i artikel 5.1 är så vagt är det tveksamt om artikeln kan bidra till att uppnå syftet med förordningen att minska den negativa miljöpåverkan från fordon

kopplade till design, produktion, användning och avfallshantering och samtidigt bidra till en hållbar fordons- och återvinningsindustri.

Det finns inga regler i förslaget för hur nya begränsade ämnen och eventuella undantag för dessa ska hanteras. I stället hänvisas till åtgärder att begränsa farliga ämnen under främst Reach-förordningen. Kemikalieinspektionen stödjer EU-kommissionens bedömning att Reach-förordningen är ett lämpligt instrument för att införa begränsningar av ämnen som innebär risker för människors hälsa och miljön. Samtidigt konstaterar Kemikalieinspektionen att den nuvarande utformningen och tillämpningen av Reach-förordningen inte är tillräcklig för att hantera denna typ av problem relaterade till varu- och materialkretslopp och därmed bidra till att nå målen i lagförslaget. Kommissionen avser att i enlighet med EU:s kemikaliestrategi revidera Reach-förordningen, men tidsplan och ambitionsnivå för revideringen är ännu oklar. Fordon är heller inte utpekade som ett prioriterat område för åtgärder vare sig i EU:s kemikaliestrategi eller i förarbetena inför revideringen av Reach-förordningen. Därför behöver ett incitament för att se över behov av åtgärder för hälso- och miljöfarliga kemiska ämnen komma från annat håll, lämpligtvis direkt från detta förslag till ny förordning.

Kemikalieinspektionen anser att ett krav motsvarande det i artikel 6.5¹ i förordning (EU) 2023/1542 om batterier och förbrukade batterier bör införas för att säkerställa att kraven på kemiska ämnen i fordon utvecklas för att uppnå ett högt skydd för hälsa och miljö. Kemikalieinspektionen anser att det är lämpligt att detta krav införs i den nu aktuella förordningen även i sådana fall där lämpliga uppföljningsåtgärder görs inom ramen för Reach-förordningen.

Hälso- eller miljöfarliga egenskaper eller farliga fysikaliskt-kemiska egenskaper kan medföra att återanvändning och återvinning och därmed övergången till cirkulär ekonomi, kan försvåras. Detta kan bland annat ske genom att värdet på det återvunna materialet försämras eller att dess användningsområde begränsas. Aspekterna kemikaliesäkerhet respektive

¹ By 31 December 2027, the Commission, assisted by the European Chemicals Agency set up under Regulation (EC) No 1907/2006 ('the Agency'), shall prepare a report on substances of concern, namely substances having an adverse effect on human health or the environment or hampering recycling for safe and high quality secondary raw materials, present in batteries or used in their manufacture. The Commission shall submit that report to the European Parliament and to the Council detailing its findings and shall consider the appropriate follow-up measures including the adoption of delegated acts as referred to in paragraph 2 of this Article.

försvårad återanvändning och återvinning överlappar alltså ibland varandra. Det kan vara svårt att förutse risker och andra problem som kan uppkomma i senare livscyklar, exempelvis efter återvinning av en produkt som innehåller ett ämne som inger betänkligheter. Ämnet och materialet detta ingår i kan till exempel medföra en annan och större exponering när det används efter återvinning för ett annat ändamål än det ursprungliga eller i återvinningsprocessen. Mängden kontaminerat material kan också öka över tid genom att återvunnet material blandas med nyttillverkat. Det finns därmed skäl att dels begränsa ämnen som inger betänkligheter, dels informera om innehåll av sådana ämnen i de föreslagna produktpassen. Detta för att öka möjligheterna att återvinna och återanvända material och komponenter från fordon. Sådana åtgärder skulle därmed bidra till flera av syftena med att revidera ELV-direktivet.

Det är oklart om det är möjligt att hantera ämnen som endast försvårar återvinning och återanvändning i Reach-förordningen. Eftersom syftet med den föreslagna förordningen är att minska den negativa miljöpåverkan från fordon kopplade till design, produktion, användning och avfallshantering anser Kemikalieinspektionen att ämnen som förhindrar återvinning bör hanteras genom det aktuella lagförslaget.

Artikel 5.2 Det föreslås att begränsningarna av de fyra tungmetallerna som är reglerade enligt nuvarande ELV-direktiv flyttas över till den reviderade lagstiftningen utan några förändringar. I sammanhanget kan det vara intressant att påpeka att inga nya begränsningar har tillkommit i lagstiftningen sedan den infördes för ca 20 år sedan. Se våra förslag till åtgärder i kommentarer för artikel 5.1.

Kemikalieinspektionen anser att det bör finnas möjlighet att knyta sanktioner till Artikel 5, vilket saknas i förslaget, se kommentarer för artikel 48.

Bilaga III

Kemikalieinspektionen anser att undantagen i artiklarna 1(a), 2(c)(ii), 3 och 8(e) behöver preciseras så att undantag bara medges för användningar där det saknas fungerande alternativ. Med nuvarande text kan undantaget tillämpas generellt i design av ett fordon. Därmed finns det risk för att materialet används godtyckligt också i delar där materialet inte är nödvändigt för funktionen.

Kemikalieinspektionen anser också att undantagen 1(a) och 10(b) ska förses med ett datum för översyn. Utan fastslaget datum saknas möjlighet att ändra undantaget i linje med teknisk och vetenskaplig utveckling.

Artikel 12 Labelling of parts, components and materials present in vehicles

Kemikalieinspektionen stödjer förslaget i artikel 12.2 och bilaga VI punkt 4 om information på etiketten om material i permanenta magneter.

Artikel 13 Circularity Vehicle Passport

Kemikalieinspektionen tillstyrker att det införs produktpass för fordon, men efterlyser krav på information om innehåll av farliga ämnen.

Kemikalieinspektionen anser att det bör införas ett krav på att informera om innehållet av ämnen som inger betänkligheter (substances of concern) i produktpasset. Kemikalieinspektionen föreslår att ett möjligt delkrav bör vara att den information om särskilt farliga ämnen som redan nu, enligt avfallsdirektivet, ska rapporteras till SCIP-databasen hos Echa, ska tillgängliggöras för det aktuella fordonet via produktpasset. Det skulle underlätta för olika aktörer, inklusive konsumenter och företag i avfallshanteringsledet, att få tillgång till information på ett målgruppsanpassat och lättillgängligt sätt. Kemikalieinspektionen anser också att det bör finnas krav på information när det ingår komponenter i fordonet som omfattas av undantag från begränsningar av farliga ämnen, såsom undantag från tungmetallbegränsningarna i den aktuella förordningen.

Eftersom det inte finns några krav på att företag ska lista vilka begränsade ämnen och ämnen som inger betänkligheter som ingår i ett fordon, är det svårt för marknadskontrollmyndigheten som utför inspektion att få veta innehållet i fordonen. Konsumenter får inte heller tillgång till det kemiska innehållet i fordon och kan därför gå miste om möjligheter att skydda sig mot exponering för hälsofarliga ämnen.

Kemikalieinspektionen anser att kraven på information i produktpasset så långt det är relevant bör harmoniseras med de krav på information om materialsammansättning och farliga ämnen som finns i batteriförordningen ((EU) 2023/1542).

Artikel 21 Fee modulation

Artikel 21.1 (e) och 21.1 (g) Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till att producentansvarsavgifter ska kunna differentieras baserat på andel av material och ämnen som förhindrar högkvalitativ återvinning och förekomsten av ämnen enligt artikel 5.2.

Artikel 6 och 34 Minimum recycled content samt Reuse, recycling and recovery targets

Kemikalieinspektionen anser att det är bra med separata mål för andelen återvunnen plast i nya bilar samt mål för andelen plast som återvinningsföretagen ska uppnå, men det behöver kompletteras med ett kvalitativt krav på den återvunna plasten. I Sverige sorteras plast från fordon endast ut i mindre grad. Största delen av plasten blir en restfraktion som går till energiåtervinning, medan en mindre del lämnas till deponi. Det finns flera orsaker till att plasten inte sorteras ut och återvinns, bland annat den stora variationen av plastsorter samt innehållet av hälso- eller miljöfarliga ämnen. Återvinningsföretagen har idag inte full tillgång till information om plastens sammansättning och bilföretagen behöver i högre utsträckning än idag substituera hälso- och miljöfarliga ämnen i plast som gör plasten olämplig att återvinna.

Kemikalieinspektionen vill uppmärksamma att det utöver de begränsningar som finns i nuvarande ELV-direktivet för fyra tungmetaller, finns begränsningar av andra hälso- och miljöfarliga ämnen enligt Reach-förordningen, t.ex. DEHP, och förbjudna enligt POPs-förordningen, t.ex. HBCDD, och som tidigare har använts i fordonsplast inom EU.

Kapitel VI Enforcement

Artikel 46.2 Kemikalieinspektionen bedömer att den här artikeln inte berör vår tillsyn, men vill ändå framföra att den här typen av detaljstyrning av tillsynsfrekvensen är olämplig eftersom den hindrar myndigheter från att styra sina resurser mot den tillsyn som ger mest effekt och från att arbeta med riskbaserat urval som metod.

Artikel 48 I artikeln pekas de områden ut där medlemsländerna ska införa straff knutna till överträdelser. Kemikalieinspektionen anser att artikel 5 där ämnesbegränsningarna finns, bör vara ett sådant område.

Artikel 53 Enligt förslaget ska direktiv 2000/53/EG och direktiv 2005/64/EG strykas från bilaga II i förordning (EU) 2019/1020 (marknadskontrollförordningen). Direktiven finns dock även med i bilaga I till marknadskontrollförordningen och omfattas därmed av den förordningen. Det framgår inte om det aktuella förslaget ska föras in i bilagan, och det framstår därför som oklart hur förslaget ska hanteras avseende marknadskontroll.

Kapitel IX Final provisions

Artikel 55.2 (b) I artikeln finns ett översynsförfarande vad gäller information om ämnen som inger betänkligheter och behovet av att införa nya regler om dessa som påverkar högkvalitativ återvinning av fordon. Översynen ska göras 95 månader efter att den nya förordningen trätt i kraft, vilket i praktiken innebär att det kommer dröja mer än 10 år innan en revidering kan vara genomförd. Kemikalieinspektionen saknar åtgärder i förslaget till förordning för båda dessa områden på kortare sikt (se artikel 5 och artikel 13). Kemikalieinspektionen anser att det kommer att ta för lång tid innan regler kan träda i kraft.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Margareta Daho, juristen Johan Forsberg, Erik Gravenfors och Anne Marie Vass deltagit.

Per Ängquist

Anne-Marie Johansson