

Klimat- och näringslivsdepartementet

Kemikalieenheten, Kemikalier och avfall

kn.remissvar@regeringskansliet.se

kn.ke.remisser@regeringskansliet.se

Göteborg 2023-11-03

Ert dnr KN2023/03704

Yttrande över förslag till EU-förordning om cirkularitetskrav för fordonsdesign och om hantering av uttjänta fordon

Sammanfattning

- Stena Recycling är i huvudsak positivt till förslaget till förordning.
- Det är positivt att lagstiftningen för typgodkännande av bilar slås samman med lagstiftningen för ELV.
- Begreppet "removal" i art. 2.12 bör ändras till "dismantling".
- Det är positivt att bilägaren får ett tydligt krav på sig att lämna in en uttjänt bil till en auktoriserad bildemonterare som avregistrerar bilen.
- De skärpta kraven på materialåtervinning bör införas 120 månader efter ikraftträdandet. I vart fall behöver det tydliggöras när skärpningen av återvinningsmålen som den ändrade definitionen av "recycling" (materialåtervinning) skall träda i kraft.
- Det är positivt med krav på ökad återvinning av plast från uttjänta bilar men i ett övergångsskede bör man fokusera på att i första hand se till att återvunnen plast används i tillverkningen av nya bilar, inte att det är plast som kommer från just bilar.
- Kravet i bilaga VII del B punkt 2 bör förtydligas så att de uppräknade komponenterna antingen skall neutraliseras eller demonteras.
- Möjligheten till undantag från avlägsnande innan fragmentering bör vara teknikneutral och omfatta samtliga punkter i bilaga VII del C.
- Det är positivt att ansvaret tydliggörs när ett utökat producentansvar (EPR) införs.
- Det bör införas ett krav på tredjepartscertifiering av bildemonterare.
- Ambitionen för tillsynen bör vara att alla återvinningsaktörer tillsynas varje år utifrån svenska förhållanden, även om det kan vara ett högt ställt krav för samtliga medlemsländer.

Inledning

Stena Metallkoncernen är en ledande återvinningskoncern där Stena Recycling AB ingår. Bland verksamheterna ingår också produktion av aluminium från återvunnen råvara, leveranser av stålprodukter, finansverksamhet samt internationell handel med stål, metaller och olja. Koncernen bedriver verksamhet på cirka 200 platser i nio länder, varav cirka 100 är lokaliserade i Sverige.

Koncernens totalt 3 500 medarbetare arbetar nära våra kunder för att skapa nya värden som alla tjänar på – företagen, miljön och samhället. Varje år återvinner vi sex miljoner ton avfall och uttjänta produkter och förser våra kunder med nödvändiga råvaror, stålprodukter och marina bränslen. Genom forskning och utveckling arbetar vi för att möta framtidens utmaningar med nya, hållbara lösningar. Det senare gäller inte minst fordon där bolaget har tre fragmenteringsanläggningar i Sverige och den största och mest avancerade anläggningen för uppberedning av fraggfraktionerna i Norden (Stena Nordic Recycling Center). Anläggningen är lokaliserad i Halmstad och behandlar fraktioner från bolagets fragmenteringsanläggningar i Sverige men tar även emot fraktioner från bolagets anläggningar i Norden.

Stena Recycling är sedan många år samarbetspartner till såväl bilproducenter som bildemonterare med fokus på att uppfylla producentansvar för End of Life Vehicles (ELV). Tillsammans med Sveriges Bilåtervinnare Riksförbund (SBR) organiserar Stena Recycling producenternas mottagningssystem för uttjänta bilar, Bilretur.

Stenas inställning till den föreslagna EU-förordningen för uttjänta fordon är i huvudsak positiv. Att man valt att föreslå en förordning i stället för direktiv är i sig positivt då det ökar förutsättningarna för att lagstiftningen skall få genomslag i hela unionen och gör att kraven på hanteringen av uttjänta fordon harmoniseras. Sammanslagningen av lagstiftningen för typgodkännande med lagstiftningen för hanteringen av uttjänta fordon är vi också positiva till då det ökar förutsättningarna för att fordon designas för cirkularitet. Vi ser även positivt på att det utökade producentansvaret nu föreslås omfatta fler typer av fordon. En avgörande faktor för ett lyckat införande av förordningen är att en kvalificerad tillsyn av berörda verksamheter säkerställs.

Definitioner

Vi anser att begreppet "removal" (avlägsnande) används på ett sätt i förslaget som kan ge upphov till otydlighet. Begreppet omfattar enligt definitionen i art. 2.12 varje manuell, mekanisk, kemisk eller metallurgisk behandling av avfall. I art. 30 anges t.ex. vilka komponenter som skall avlägsnas innan fordonen går vidare till fragmentering. Enligt vår bedömning kommer varken kemisk eller metallurgisk behandling av fordonen bli aktuella innan fordonen går vidare till fragmentering. Frågan är därför om det inte vore bättre att man använder begreppet "dismantling" (demontering) vilket enligt vår uppfattning bättre överensstämmer med vad som avses med regleringen.

Bilagare

Det är positivt att bilägaren får ett tydligt ansvar att lämna sin uttjänta bil till en auktoriserad bildemonterare. Det är också positivt att tydliggöra att bilar som inte är i kördugligt skick också

ska omfattas av kravet på att lämna in den uttjänts bilden till en auktoriserad bildemonterare alternativt mottagningsplats i bilproducenternas mottagningsystem.

Insamling av uttjänta fordon

Sedan den svenska skrotningspremie togs bort har antalet fordon som är tillfälligt avställda mer än fördubblats i Sverige. Idag finns cirka 1,4 miljoner avställda fordon. Många av dessa fordon borde återvinnas, men idag saknas incitament för den som har ett uttjänt fordon att lämna detta till återvinning. Vår erfarenhet är att de länder, t.ex. Norge, som har kvar tydliga incitament för sista ägaren inte har problem med fordon som försvinner ut ur systemet. Vi anser därför att medlemsstaterna bör kunna införa nationella incitament för att driva på en ökad insamling av uttjänta fordon. Förordningen bör därför utformas på ett sätt som medger tillräcklig flexibilitet för medlemsstaterna att införa nationella incitament för ökad insamling av uttjänta fordon.

Bildemonterare

Vi tycker att det är positivt att bildemonterarnas roll i återvinningen av fordon uppmärksammas i förslaget och att det förtydligas hur de komponenter som demonteras för återanvändning skall klassificeras. Förslaget att medlemsstaterna skall verka för att bildemonterarna skall vara certifierade är positivt och något som vi har förespråkat länge och vi skulle gärna sett att man i förslaget gått längre och satt upp detta som ett krav för auktorisation som bildemonterare.

Det är positivt att det ställs samma krav på alla auktoriserade bildemonterare oavsett om de är en del av bilproducenternas mottagningsystem eller ej. Om det ska fungera på ett konkurrensneutralt sätt behövs det såväl krav på tredjepartscertifiering som en ny form av tillsyn med specialiserade personer som utför tillsyn.

Krav gällande design och information i leverantörskedjan

Vi stödjer generellt krav som innebär att fordon ska konstrueras på ett sätt om möjliggör återvinning och återanvändning. Detta innefattar såväl krav på att fordonen ska vara designade för att möjliggöra att återvinningsmålen i förordningen nås, som krav på att delar och komponenter ska kunna avlägsnas och bytas ut. Dessa krav är helt centrala för att säkerställa att de fordon som sätts på marknaden verkligen kan återvinnas och att delar och komponenter kan återanvändas, repareras och bytas ut.

Det är också av största vikt att tillverkaren förser avfallshanterare och reparatörer med information om avlägsnande och utbyte av delar, komponenter och material. Cirkularitetsspår för fordon är en viktig del av informationsöverförandet.

Återvinningsmål

I förslaget anges i art. 3.2.a att "recycling" skall ha samma innebörd som i avfallsdirektivet. Det innebär i praktiken en avsevärd skärpning av materialåtervinningsmålet i förslagets art. 34 eftersom "recycling" (materialåtervinning) i dagens ELV-direktiv har en annan definition än i avfallsdirektivet. Enligt ELV-direktivet har även "backfilling" (återfyllnad) varit ett materialåtervinningsförfarande, till skillnad från definitionen i avfallsdirektivet.

Vissa fraktioner från fragmenteringen kan idag inte återvinnas på annat sätt än genom att användas som konstruktionsmaterial för anläggningsändamål, och det är denna användning som idag innebär att materialåtervinningsmålet på 85 % i befintligt direktiv nås. I övergångsbestämmelserna i förslaget anges i art. 56.1.c att återvinningsmålen i det befintliga direktivet skall fortsätta att gälla 36 månader efter att förslaget trätt i kraft. Den ändrade definitionen av "recycling" omnämns emellertid inte. Det är således otydligt om det skärpta materialåtervinningsmålet träder i kraft samtidigt som återvinningsmålen i förslaget träder i kraft eller om skärpningen inträder redan ett år efter förändringen träder i kraft enligt art. 56.1 i förslaget. Detta måste klargöras i förordningstexten.

Återvinningsindustrin har gjort stora investeringar för att klara dagens återvinningsmål. Det finns därför även stora utmaningar att klara den föreslagna skärpningen av återvinningsmålet även 36 månader efter att förslaget trätt i kraft. Detta på grund av att de fordon som kommer att komma in under en lång tid inte designats för att klara ett skärpt återvinningsmål. Genom att kraven på producenterna att designa fordon som klarar återvinningsmålen inte kommer att träda i kraft förrän 72 månader efter förslaget trätt i kraft kommer det att dröja ytterligare upp till tjugo år innan fordon som är designade för att klara de nya återvinningsmålen börjar komma in i någon större omfattning till återvinning. Skärpningen av återvinningsmålen genom den harmoniserade definitionen av "recycling" kommer därför att kräva ytterligare investeringar i utvecklingen av återvinningsmetoder för att möta det nya kravet. Samtidigt ser vi en utveckling där material som det finns utvecklade återvinningsförfaranden och mogna marknader för, såsom stål och aluminium, mer och mer har bytts ut mot material för vilka det idag varken finns återvinningsförfarande eller marknad, såsom plast och kompositmaterial.

När det gäller återvinningsmålen så är det även värt att notera att beräkningssätten skiljer sig i olika lagstiftningar. Detta gäller t.ex. WEEE-direktivet och ELV-direktivet, trots att de produkter som omfattas av dessa lagstiftningar på många sätt har liknande egenskaper. För elavfall skall återvinningsmålen beräknas efter att de sanerats från komponenter och ämnen som klassas som farligt avfall. Någon sådan avräkning får emellertid inte göras enligt ELV-direktivet eller den nu föreslagna förordningen. Detta trots att återvinningsmålen generellt sett är högre för fordon än för elavfall. Det kan också noteras att nivån på återvinningsgrad enligt WEEE-direktivet är på en lägre nivå än i ELV-direktivet. En anledning till att det ändå varit möjligt att nå målet i ELV-direktivet är att beräkningen av materialåtervinning inkluderar möjligheten att räkna in vissa fraktioner (t.ex. s.k. fines) som används för konstruktionsmaterial ("backfilling"). När den möjligheten tas bort bör det övervägas om inte återvinningsmålen skall sättas till samma nivå som i det befintliga WEEE-direktivet.

Med hänsyn till det ovan anförda så kommer det att vara mycket svårt att uppnå de materialåtervinningsgrader som nu föreslås, varför tiden för implementeringen av dessa måste förlängas till 120 månader.

Motsvarande utmaning ser vi när det gäller kravet på materialåtervinning av 30 % plast 60 månader efter ikraftträdandet. När det gäller plast finns emellertid förslaget om minimikrav på återvunnet material i nya fordon, art. 6.1, vilket kommer att öka efterfrågan på återvunnet material. Detta förslag tycker vi därför är positivt.

Förslaget att en andel, 25 %, av den återvunna plasten i fordonen skall komma från samma typ av fordon anser vi emellertid vara ett realistiskt krav i relation till vilken kraftsamling som kommer att krävas för att klara 25 % återvunnen plast i nya fordon. Det kan även ifrågasättas om kostnaderna för det system för spårbarhet som kommer att krävas för att man skall säkerställa att det är plast från fordon som går in i produktionen kan motiveras av miljövinsten. Krav på återvunnen plast i nya produkter är något som vi nu ser i flera lagstiftningar och lagstiftningsförslag från EU, varför krav på att plasten måste komma från specifika varuslag kan innebära suboptimala lösningar. I dagsläget skulle vi därför föreslå att man avvaktar med denna typ av krav, till dess man sett hur de mer generella kraven på återvunnet material i nya produkter fungerar i praktiken.

Om kravet på återvunnen plast från bilar kvarstår bör emellertid även sådan plast som kan samlas in från verkstäder inkluderas vid beräkningen av återvunnen plast från bilar. Möjligheten att återvinna fordonsplast från exempelvis "bumpers" finns i större utsträckning hos bilverkstäder än hos bildemonterare. Det skulle därför vara naturligt att kräva att plasten från stötfångarhöljen, som inte kan återanvändas, hos verkstäder också ska omfattas av kravet på separat insamling för materialåtervinning.

Sanering av fordon och tvingande regler om avlägsnande innan fragmentering

I avsnitt B i bilaga VII anges vilka ämnen och komponenter som skall avlägsnas i saneringsfasen. I punkt 2.a ange att bl.a. airbags, bränsletankar och andra potentiellt explosiva delar skall neutraliseras. Av skrivningen i punkten kan det framstå som att dessa komponenter både skall neutraliseras och avlägsnas. Om denna typ av komponenter neutraliseras är det vår erfarenhet att det inte tillför något att sedan avlägsna dem, utan att de mycket väl lämpar sig för att gå igenom fragmenteringsprocessen och därefter omhändertas i den sorteringsprocess som följer därefter. Vi anser därför att denna punkt behöver omformuleras så att minimikravet är att dessa komponenter neutraliseras, men inte att de även behöver avlägsnas.

Vidare har vi synpunkter på avsnitt C som reglerar vilka komponenter som måste avlägsnas innan fordonet går vidare till fragmentering. Vi anser att listan bör vara teknikneutral, dvs samtliga uppräknade komponenter bör omfattas av möjligheten att de, eller de material de består av, sorteras ut efter fragmenteringen, om det inte finns en efterfrågan på dem för återanvändning och materialåtervinningen inte heller försvåras. De strikta återvinningskraven är en tillräcklig drivkraft för att demontering av komponenter kommer att ske om detta är motiverat utifrån återanvändnings- eller materialåtervinningsynpunkt.

Export till tredje land av uttjänta fordon och begagnade fordon

Vi ser positivt på att det ställs krav på att den som exporterar uttjänta fordon till tredjeland ska kunna visa att hanteringen är i stort sett samma som om behandlingen skett i EU. Det är också positivt att den som vill sälja ett begagnat fordon måste kunna visa att fordonet inte är uttjänt både inom EU och vid export till tredje land.

Extended Producer Responsibility (EPR)

För att ansvaret för kostnader i EPR-systemet ska kunna hanteras i praktiken krävs en tydlig metodik och en tydlig rollfördelning för den beslutsprocess som behövs för att fastställa

kostnadsnivån i utgångsläget samt hur förändringar över tid ska beaktas. Som anförts ovan kommer det att innebära ökade kostnader i hantering, demontering, logistik och återvinning när nya krav ställs på återvinningen. För att hitta lämpliga ersättningsnivåer måste bilproducenter och återvinningsaktörerna involveras i processen att fastställa de kostnader som bilproducenterna ska betala.

Krav på tredjepartscertifiering för auktoriserade bildemonterare

Det ställs redan idag stora krav på den verksamhet som utförs hos bildemonterare. Kraven på att hanteringen hos bildemonterare utförs på ett kvalitetssäkrat sätt ökar i takt med att den tekniska utvecklingen går allt snabbare. Inte minst ur ett säkerhetsperspektiv är det viktigt att exempelvis högvoltsbatterier, PU (pyroteknisk utrustning som airbags, bältessträckare mm), gastankar mm verkligen har hanterats på ett korrekt sätt som möjliggör en säker hantering både i den egna verksamheten och i senare steg i processen med transporter, återanvändning och återvinning. Det är därför ett viktigt krav att dessa verksamheter ska ha en tredjepartscertifiering där verksamheten årligen revideras av en utomstående part. Genom att införa ett krav på certifiering underlättas dessutom nödvändig tillsyn av verksamheten från tillståndsmyndigheter. Redan idag har såväl Bilretur som SBR tredjepartscertifiering som ett grundläggande krav för att kunna vara medlem i dessa organisationer.

Tillsyn

Fokuset på tillsyn i förslaget är även det välkommet. Vår uppfattning är emellertid att ambitionen kunde vara ännu högre när det gäller frekvensen för tillsyn av verksamhetsutövare i återvinningskedjan. Samtliga bildemonterare behöver få en tillsyn årligen.

Även om det ligger utanför förslagets räckvidd så skulle vi i detta sammanhang även vilja lyfta frågan om hur tillsynen idag är organiserad i Sverige, där vi anser att den bör lyftas från kommunerna när det gäller bildemonterare till länsstyrelsen för att höja kvaliteten i tillsynen.

Om regelverket i förordningen ska kunna efterlevas krävs en avsevärt förbättrad tillsyn av bildemonterare och återvinningsaktörer. Tillsynen av bildemonterare och återvinningsaktörer kan inte utföras på ett enhetligt och kvalitetssäkrat sätt om ansvaret ska bäras av varje enskild kommun. Det är orimligt att varje kommun i Sverige ska kunna ha förutsättningar för att ha nödvändig kompetens och prioriterade resurser för att säkerställa en kvalificerad tillsyn. Genom att utföra tillsynen med specialiserade personer, som inte har en lokal koppling, försvinner dessutom den problematik som kan uppstå med lokala personer i respektive kommun och deras närhet till de verksamheter de ska utföra tillsyn hos. Stena Recycling föreslår att det införs en expertgrupp med ansvar för att säkerställa kompetens och enhetlig tillsyn. Vår bedömning är att det skulle räcka med cirka fem personer som har erforderlig kompetens att genomföra årlig tillsyn hos samtliga auktoriserade bildemonterare och återvinningsaktörer som ingår i värdekedjan. Denna expertgrupp skulle exempelvis kunna organiseras i samverkan mellan ett antal länsstyrelser eller kunna utföras genom att expertisen upphandlas på marknaden. Kostnaden för den nödvändiga tillsynsverksamheten skulle kunna bäras av de kommuner som har auktoriserade bildemonterare och de berörda kommunerna skulle därmed kunna fortsätta att ta ut tillsynsavgifter från bildemonterare.

Med vänlig hälsning

FÖR STENA RECYCLING AB

Carl Hagberg

Bolagsjurist Stena Recycling Holding AB

Tel. 010-445 20 46

carl.hagberg@stenametall.se