

Regeringskansliet

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar på PM Producentansvar för bilar respektive däck - M2021/02115

Sammanfattning

- Positivt att ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna tydliggörs.
- Positivt att det finns en bestämmelse att en uttjänt bil endast får lämnas till en PRO eller auktoriserad bildemonterare.
- Bilskrotningsförordningen bör byta namn till bilåtervinningsförordningen.
- Naturvårdsverket måste i tillståndsprövning och tillsynen ställa krav på producentansvarsorganisationerna utifrån de speciella förutsättningar som gäller speciellt för uttjänta bilar.
- Förhållandet mellan producentansvaret för uttjänta bilar och uttjänta batterier behöver tydliggöras.
- Krav på certifiering med tredjepartsrevidering bör införas för bildemonterare.
- Tillsynen över bildemonterare bör föras över till länsstyrelserna.
- Naturvårdsverket bör få ett samordningsansvar även mellan producentansvarsorganisationerna för bilar och däck.
- Den illegala exporten av skrotbilar behöver regleras hårdare.

Inledning

Inledningsvis konstaterar vi att det är positivt att ansvarsfördelningen tydliggörs i det aktuella förslaget. Särskilt förtydligandet av sista ägarens ansvar att se till att den uttjänta bilen lämnas till en auktoriserad bildemonterare är viktigt.

Det finns även en styrka i att systemet för producentansvar utformas i enlighet med de övriga producentansvar som finns i Sverige, med de anpassningar som är nödvändiga för att fånga upp de speciella förutsättningar som föreligger vid återvinning av bilar. Vi tycker därför även att det är positivt att utredningen har identifierat den viktiga roll som bildemonterarna spelar i detta system. Det finns emellertid aspekter som vi anser att man inte beaktat fullt ut, vilket utvecklas längre fram i vårt svar.

I detta sammanhang skulle vi emellertid vilja lyfta namnet på den förordning som styr bildemonterarnas verksamhet, bilskrotningsförordningen. Vi uppfattar att ordet bilskrotning är förlegat och speglar inte den verksamhet som idag präglar bildemonterarnas verksamhet. I

samarbete med bilverkstäder sker en omfattande återanvändning av begagnade reservdelar från uttjänta bilar och i samarbete med fragmenteringsföretag återvinns 95% av materialet från bilarna. Det skulle därför vara en viktig signal om förordningen döptes om, till exempel till bilåtervinningsförordningen.

Tillsyn av och förutsättningar för producentansvarsorganisationer för uttjänta bilar

Enligt den nu föreslagna förordningen om producentansvar för uttjänta bilar kommer Naturvårdsverket att få en viktig roll som både prövningsmyndighet för tillstånden för producentansvarsorganisationerna och tillsynsmyndighet över deras verksamhet. Regleringen liknar i allt väsentligt de andra producentansvar som regeringen har föreslagit under senare tid. Det finns dock väsentliga skillnader mellan uttjänta bilar och andra produkter som omfattas av producentansvar. Detta behöver Naturvårdsverket ta hänsyn till när man skall godkänna producentansvarsorganisationer för uttjänta bilar.

En viktig skillnad är den tid som går mellan att produkten sätts på marknaden och när den sedan kommer in i producentansvarssystemet. För förpackningar rör det sig om endast några månader i snitt medan det för elektronik och däck rör sig om i runda slängar fem år i medeltal. Bilar har i Sverige en medellivslängd på cirka 17 år. Detta innebär att det är mycket svårt att bestämma i vilken omfattning återvinningen kommer att påverka avgiften som en producent skall betala när produkten sätts på marknaden. Vem kan med säkerhet säga vad det kommer att kosta att återvinna bilen om 10-20 år?

Systemet för återvinning av bilar är idag beroende av materialvärdet samt design och materialval i de fordon som en producent sätter på marknaden. Materialvärdet avses kompensera för de kostnader som finns i återvinningskedjan, men värdet är beroende av aktuella marknadspriser för ingående material, det materialval som gjorts samt den teknik som används exempelvis i form av pyroteknisk utrustning som airbags. Om materialvärdet inte kan kompensera för de kostnader som finns i återvinningsprocessen behöver det beaktas vid bestämmandet av den ersättning som producenterna skall betala till producentansvarsorganisationen. Med hänsyn till de långa omsättningstiderna för bilar finns det en risk att systemet visar sig underfinansierat när bilarna väl skall skrotas och det kan då vara svårt att ta in ytterligare medel i systemet, eftersom det inte finns några garantier att vare sig producenten eller producentansvarsorganisationen finns kvar i Sverige då.

Elektrifiering av bilar sker vidare i snabb takt och behöver beaktas i kravställandet på såväl producentansvarsorganisationerna som övriga ingående aktörer i återvinningskedjan. Hanteringen av högvoltsbatterier medför stora risker om systemet inte fungerar på ett hållbart sätt. De aktörer som hanterar elektrifierade fordon med högvoltsbatterier måste ha tillgång till den information och kunskap som är nödvändig för att hanteringen ska kunna ske på ett säkert sätt, vilket bör hanteras genom de krav på information som finns i förslaget. Men hanteringen av högvoltsbatterier som ska återvinnas medför även nya kostnader för de aktörer som ingår i

återvinningskedjan, från mottagning, hantering, logistik och återvinning. Sådana kostnader behöver beaktas vid bestämmandet av producenternas ersättning till producentansvarsorganisationerna. Utöver det behöver det även klargöras hur dessa ersättningar skall komma dem som utför det faktiska hanterandet av batterierna till del.

Det ovan sagda pekar även på det faktum att sambandet mellan producentansvaren för uttjänta bilar och batterier också behöver beaktas. Möjligheten att uppnå krav på såväl återvinning som återanvändning är avhängigt de krav som ställs på en producentansvarsorganisation och i nästa led på mottagningsystemet avseende såväl rapportering som återanvändning och återvinning.

En annan viktig skillnad mellan producentansvaret för bilar och de övriga producentansvaren är att bilproducenterna inte har rådighet över bilarna genom att dessa kan lämnas direkt till bildemonterarna som då blir ägare till dem, men som genom bilskrotningsförordningen i viss mån har en skyldighet att leva upp till återvinningskraven i producentansvarsförordningen. Det behöver därför övervägas hur de förutsättningar som gäller för producentansvarsorganisationerna skall kunna överföras till bildemonterarna. Exempelvis framgår i förslaget till lagstiftning att en producentansvarsorganisation ska kunna ta betalt vid mottagande av uttjänta fordon som inte är kompletta och motsvarande förutsättningar måste gälla för den aktör som i praktiken tar emot uttjänta fordon.

Det är viktigt att alla aktörer som tillåts delta i återvinningsprocesserna uppfyller de krav som ställs. Som mottagare av material behöver varje ingående aktör kunna redovisa hur de uppfyller kraven i återvinningsprocessen. Producentansvarsorganisation har ansvar att säkerställa rapportering av hur materialet har hanterats i ett materialredovisningssystem. Enbart de aktörer som kan visa att de uppfyller kraven kan tillåtas ingå i ett sådant rapporteringssystem.

Tillsynen av bildemonterare

Som framförts även direkt till utredningen är vår uppfattning att en fungerande tillsyn är av avgörande betydelse för att vi skall kunna nå lagstiftningens målsättningar om ökad återvinning med bibehållen miljönytta. Här anser vi att dagens system med kommunerna som tillsynsmyndighet för bildemonterarna lämnar mycket i övrigt att önska, vilket vi även uppfattat att kommunerna anser. Vi har respekt för att det kan vara svårt för kommunerna att ha den kompetens och de resurser som krävs för att på ett professionellt sätt utföra tillsyn på den speciella verksamhet som en bildemontering trots allt är. Till detta kommer att tillsynen blir mer och mer krävande bl.a. genom ökad mängd pyrotekniska laddningar (airbags m.m.) i bilarna och ett allt större antal elfordon som kräver hantering av högspänd likström och högvoltsbatterier.

Vår övertygelse är därför att tillsynen behöver professionaliseras genom att koncentreras till färre tillsynspersoner som då får möjlighet att tillskansa sig en djupare kunskap och förståelse för verksamheten. Det naturliga vore därför att länsstyrelserna fick detta uppdrag. Det är ju även de som beslutar om auktorisationen av bildemonterare och de är även tillsynsmyndigheter för verksamheter som demonterar fordon som inte omfattas av bilskrotningsförordningen, så viss

kunskap finns redan på myndigheterna. Genom att utvalda länsstyrelser samverkar skulle det vara möjligt att åstadkomma ytterligare specialisering.

Vi vänder oss även mot den felaktiga bild av det certifieringssystem som SBR och Bilretur byggt upp som oemotsagd presenteras i utredningen. Påståendet att certifieringen och revisionerna av de certifierade anläggningarna skulle vara skrivbordsprodukter utan fysiska kontakter är inte bara felaktigt utan även en allvarlig anklagelse mot de certifieringsorgan som är satta att utföra dessa. I viss mån uppfattar vi detta uttalande från några av tillsynsmyndigheterna mer som en projicering av de tillkortakommanden som deras egen tillsyn lider av. Naturvårdsverket har i utredning efter utredning kommit fram till slutsatsen att tillsynen behöver förstärkas.

Certifieringen är viktig i branschens strävan att upprätthålla hög kvalitet och en verksamhet som uppfyller högt ställda miljökrav. Att verksamheten är tredjepartscertifierad är också mycket viktigt för de aktörer som tar emot det material som bildemonterarna har miljösanerat.

Påståendet att certifieringar och revideringar av dessa inte skulle ha någon betydelse för verksamhetens miljöprestanda motsägs även av att detta allmänt anses vara ett verkningsfullt sätt att verifiera att högt ställda miljömål nås. Senast manifesterades detta i EU-kommissionens förslag till reviderade regler för gränsöverskridande transporter där en viktig nyhet är förslaget att återvinningsanläggningar i länder utanför EU för att få ta emot avfall från EU skall revideras av certifierade kontrollorgan för att deras miljöprestanda skall kunna verifieras.

Vidare säger det sig själv att det är lättare för en tillsynsmyndighet att utöva tillsyn hos en verksamhet som genom ett miljöledningssystem har ordning på sina processer och rutiner, jämfört med en verksamhet där sådan ordning inte råder. Med hänsyn till detta och vad som anförts ovan kan man därför inte så enkelt som utredningen gjort avfärda de krav på certifiering av bildemonterare som branschen har fört fram. Vi anser därför att detta bör utredas vidare och övervägas vid nästa revidering som kommer att behöva ske när ELV-direktivet uppdaterats.

Samordning mellan producentansvarssystemen

Som även konstaterats i utredningen finns i dagens producentansvarssystem för bilar och däck otydligheter hur man praktiken skall kvitta de däck som sitter på bilen när den sätts på marknaden mot de däck som sitter på bilen när den skrotas. Detta systemfel har inneburit att systemet inte har fungerat på ett tillfredsställande sätt under de senaste åren. Trots detta har utredningen inte föreslagit någon lösning på detta problem utan otydligheten kommer att bestå. Detta är så klart olyckligt men utifrån de överväganden som utredningen redovisat kan man ha en viss förståelse för den valda lösningen.

Genom inrättandet av producentansvarsorganisationer inom de båda systemen kommer det emellertid att bli tydligare vilka parter som måste komma överens kring kvittningen. Vår uppfattning är att det vore värdefullt om Naturvårdsverket även fick samordningsansvar mellan producentansvaren för bilar och däck, på samma sätt som man fått samordningsansvar för producentansvarsorganisationerna inom samma producentansvar.

Tillsynen av export av begagnade bilar ur EU

En aspekt som har stor betydelse för producentansvarssystemets möjlighet att leverera de miljöfordelar som är syftet med systemet är exporten av begagnade bilar. Vi är medvetna om att detta i första hand regleras genom annan lagstiftning än den som nu har utvärderats, men det hade varit värdefullt om man även i detta lagstiftningsarbete hade tittat på denna aspekt för att utröna om det inte finns möjlighet att i även i denna lagstiftning förhindra export som motverkar syftet med lagstiftningen.

Med vänlig hälsning

Carina Hagström Kihlberg VD

Bilretur AB