

Promemoria

Miljödepartementet

Regummering inom producentansvaret för
däck

M2021/02115

Oktober 2022

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som innebär ändringar av de förslag som remitterades i november 2021 i promemorian Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv (M2021/02115). Ändringarna syftar främst till att säkerställa att verksamheter som regummerar däck (dvs. byter slitbana på ett däck eller sätter på en ny slitbana på en däckstomme) ska fortsätta att få tillgång till uttjänta däck, vilket är nödvändigt för att kunna bedriva sådan verksamhet.

Förslagen innebär även att förklaringarna av termerna däck och producent förtydligas och att en förklaring av uttrycket regummera däck införs.

Förslagen innebär slutligen att den tidigare promemorians förslag om producentansvarsorganisationernas internkontroll ändras så att fler uppgifter ska ingå i kontrollen. Syftet är att bestämmelsen bättre ska stämma överens med de minimikrav för producentansvar som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet).

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om producentansvar för däck

Härigenom föreskrivs följande¹.

Lydelse enligt promemorian

Föreslagen lydelse

3 §

I 3 kap. 5 b § avfallsförordningen (2020:614) finns en bestämmelse om *skyldighet att lämna avfall som utgörs av däck till en godkänd producentansvarsorganisation för däck eller den som tillhandahåller däck.*

I 3 kap. 5 b § avfallsförordningen (2020:614) finns en bestämmelse om *utsortering av uttjänta däck från annat avfall och om vem de uttjänta däcken ska lämnas till.*

4 §

I denna förordning avses med *däck: däck för personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon, och*

uttjänta däck: däck som är avfall.

I denna förordning avses med *däck: en däckstomme med slitbana,*

uttjänta däck: däck som är avfall, och

regummera däck: byta slitbana på ett däck eller sätta på en ny slitbana på en däckstomme.

5 §

Med *producent* avses i denna förordning den som yrkesmässigt

1. för in däck till Sverige och

a) använder däcken i en yrkesmässig verksamhet, eller

b) *säljer* däcken i Sverige,

2. tillverkar däck i Sverige,

b) *släpper ut* däcken på den svenska marknaden,

2. tillverkar däck i Sverige och *släpper ut dem* på den svenska marknaden,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2019/852 samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/851.

3. från ett annat land än Sverige säljer däck till en slutlig användare i Sverige, om den slutliga användaren inte omfattas av 1 a, och

4. i Sverige säljer däck till en slutlig användare i landet.

Med däck i första stycket 1 och 3 avses även däck som är monterade på sådana fordon och redskap som avses i 4 §. Den som är producent enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar anses dock inte som producent enligt denna förordning.

4. regummerar däck och släpper ut dem på den svenska marknaden.

Med däck i första stycket 1 och 3 avses även däck som är monterade på sådana fordon och redskap som avses i X §. Den som är producent enligt förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar och den som regummerar däck som tidigare har släppts ut på den svenska marknaden anses dock inte vara producent enligt denna förordning.

Tillämpningsområde

X §

Denna förordning ska tillämpas på däck för personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon.

34 §

En producentansvarsorganisation för däck ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som betalas av producenterna uppfyller de krav som anges i 20 §.

En producentansvarsorganisation för däck ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa

1. att den ersättning som betalas av producenterna uppfyller de krav som anges i 20 §,

2. kvaliteten på de uppgifter som ska lämnas enligt 32 §, och

3. att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall uppfylls.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2023.

2.2 Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Härigenom föreskrivs² att det i avfallsförordningen (2020:614 ska införas en ny paragraf, 3 kap. 5 b §, och närmast före 3 kap. 5 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Lydelse enligt promemorian

Föreslagen lydelse

3 kap.

Avfall som utgörs av däck

5 b §

Den som har avfall som utgörs av däck som inte är monterade på en uttjänt bil ska lämna avfallet till

1. en producentansvarsorganisation som är godkänd enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för däck, eller

2. någon som enligt 14 § förordningen om producentansvar för däck *tar emot däcken* i samband med att den tillhandahåller andra däck.

Den som har avfall som utgörs av däck som inte är monterade på en uttjänt bil ska *sortera ut avfallet från annat avfall och lämna avfallet till*

1. en producentansvarsorganisation som är godkänd enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för däck,

2. någon som enligt 14 § förordningen om producentansvar för däck *är skyldig att ta emot däck* i samband med att den tillhandahåller andra däck, eller

3. en verksamhet som regummerar däck, om verksamheten väljer att ta emot avfallet.

En verksamhet som regummerar däck som har avfall som utgörs av däck som inte kan regummeras ska lämna avfallet till en sådan producentansvarsorganisation som avses i första stycket 1.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2023.

² Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2019/852 samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt direktiv (EU) 2018/851.

3 Ärendet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet) ändrades år 2018 genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018. Ändringarna innebar bl.a. att det infördes s.k. minimikrav för system för utökat producentansvar. Dessa minimikrav ska vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023 avseende bl.a. producentansvaret för däck.

Promemorian Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv remitterades i november 2021 (M2021/02115). Promemorian innehöll bl.a. ett förslag till en ny förordning om producentansvar för däck. Remisstiden löpte ut den 4 februari 2022.

Ett av förslagen i den ursprungliga promemorian var att uttjänta däck ska lämnas till en producentansvarsorganisation eller till någon som tillhandahåller däck. Miljödepartementet har i remissvar uppmärksammat på att det kan leda till stora negativa konsekvenser för regummeringsbranschen som riskerar att inte få tillgång till däck att regummera. Förslagen i denna promemoria syftar till att undvika dessa effekter. Promemorian innehåller även vissa förslag avseende producentansvarsorganisationer i syfte att säkerställa ett korrekt genomförande av avfallsdirektivet.

4 Förslag om regummering

Regummering innebär att den så kallade däckstommen från ett utslitet däck förses med ny slitbana. Det utförs av specialiserade aktörer som vanligtvis köper in däckstommar eller har avtal med exempelvis åkerier och tar tillbaka utslitna däck. Drivkrafterna för regummering av däck är de lägre kostnaderna och att det är ett miljömässigt bättre alternativ än att tillverka nya däck.

4.1 Förklaringarna av producent och däck förtydligas

Promemoriens förslag: Med *däck* ska i den nya förordningen avses en däckstomme med slitbana.

Med *producent* ska den avses som

1. för in däck till Sverige och använder däcken i en yrkesmässig verksamhet eller släpper ut dem på den svenska marknaden,
2. tillverkar däck och släpper ut dem på den svenska marknaden,
3. från ett annat land än Sverige säljer däck till en slutlig användare i Sverige, om däcken inte ska användas i en yrkesmässig verksamhet, och
4. regummerar däck och släpper ut dem på den svenska marknaden.

Med däck ska i 1 och 3 även avses däck som är monterade på fordon.

Den som är producent enligt förordningen om producentansvar för bilar och den som regummerar däck som tidigare har släppts ut på den svenska marknaden ska dock inte anses som producent enligt förordningen.

Det ska även införas en förklaring av *regummera däck*. Med detta uttryck avses att byta slitbana på ett däck eller sätta på en ny slitbana på en däckstomme.

Skälen för förslaget: Ett producentansvar bygger på att en producent i olika omfattning ska ansvara för att producentens produkter samlas in och behandlas när de blir avfall. För att undvika att flera producenter är ansvariga för samma produkt bör utgångspunkten vara att det är den producent som först tillhandahåller produkten på marknaden som ska omfattas av producentansvaret, dvs. den som släpper ut produkten på marknaden. Förklaringen av ordet "producent" bör därför förtydligas i förhållande till den tidigare remitterade promemorian så att detta framgår. Det innebär bl.a. att den som säljer däck som tidigare har släppts ut på den svenska marknaden till en slutlig användare inte bör anses vara producent, vilket föreslås i den tidigare promemorian. Sådana återförsäljare kommer dock fortsatt att vara skyldiga att ta emot däck när de tillhandahåller däck till en slutanvändare. Av samma skäl bör den som regummerar däck som tidigare har släppts ut på den svenska marknaden inte heller anses vara producent enligt förordningen. Detta bör anges i förordningen eftersom regummeraren annars skulle kunna anses vara tillverkare av ett nytt däck som släpps ut på den svenska marknaden.

Vidare bör producentansvaret omfatta alla typer av tillhandahållanden. I den tidigare promemorian föreslås att den som för in däck till Sverige och säljer däcken i Sverige ska anses vara producent. Av förklaringen av "tillhandahålla på marknaden" framkommer dock att ett tillhandahållande kan ske såväl mot betalning som gratis. Förklaringen bör därför breddas till att avse den som släpper ut däcket på marknaden, dvs. den som först tillhandahåller däcket på den svenska marknaden.

För att precisera vad producentansvaret för däck omfattar bör förklaringen av däck ändras så att det framkommer att ett däck enligt förordningen består av en däckstomme med slitbana. Det förtydligar att enbart en däckstomme inte ska anses vara ett däck i förordningens mening. Preciseringsen att producentansvaret för däck ska omfatta däck för personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon bör flyttas till en särskild bestämmelse som anger förordningens tillämpningsområde.

Slutligen bör det införas en förklaring av uttrycket "regummera däck". Med det bör avses att byta slitbana på ett däck eller sätta på en ny slitbana på en däckstomme.

4.2 Krav på var en avfallsinnehavare ska lämna uttjänta däck

Promemorians förslag: Den som har avfall som utgörs av däck som inte är monterade på en uttjänt bil ska sortera ut avfallet från annat avfall och lämna avfallet till

1. en producentansvarsorganisation som är godkänd enligt förordningen om producentansvar för däck, eller
2. någon som enligt förordningen om producentansvar för däck är skyldig att ta emot däck i samband med att den tillhandahåller andra däck.

Den som har utsorterade uttjänta däck ska även få lämna avfallet till en verksamhet som regummerar däck, om verksamheten väljer att ta emot avfallet.

En verksamhet som regummerar däck som har avfall som utgörs av däck som inte kan förberedas för återanvändning ska lämna dessa till en godkänd producentansvarsorganisation för däck.

Skälen för förslaget: Artikel 4 i avfallsdirektivet innehåller den s.k. avfallshierarkin som ska gälla som prioriteringsordning på området för lagstiftning och politik i medlemsstaterna. Avfallshierarkin innebär att avfallsförebyggande åtgärder ska vidtas i första hand. Det betyder att medlemsstaterna ska införa regelverk eller andra styrmedel som leder till att avfallsmängderna minskar, att mängden skadliga ämnen i material och produkter minskar och att de negativa konsekvenserna av det avfall som uppstår minskar. Vid valet av behandlingsmetod är utgångspunkten att förberedelse för återanvändning ska väljas i första hand. I andra hand ska avfallet materialåtervinnas och i tredje hand återvinnas på annat sätt (vilket bl.a. inkluderar energiåtervinning). I sista hand ska avfallet bortskaffas. När avfallshierarkin tillämpas ska man dock främja de alternativ som ger bäst resultat för miljön som helhet. Det kan innebära att vissa avfallsflöden kan avvika från avfallshierarkin när det är motiverat med hänsyn till ett livscykeläntänkande kring den allmänna påverkan av generering och hantering av sådant avfall.

I den tidigare promemorian föreslås att en innehavare av uttjänta däck ska lämna däcken antingen till en godkänd producentansvarsorganisation eller till någon som tar emot de uttjänta däcken i samband med att den tillhandahåller nya däck. Kravet på att en avfallsinnehavare ska lämna uttjänta däck till någon aktör som är knuten till producentansvaret är avsett att bidra till en effektivare insamling och till en ökad kontroll över avfallsflödet och dess slutliga behandling. I det tidigare förslaget ingår dock inte ett krav på utsortering av uttjänta däck från annat avfall. Det framgår av artikel 10 i avfallsdirektivet att avfall ska sorteras ut separat om det är nödvändigt för att säkerställa att avfallet blir behandlat enligt avfallshierarkin eller om det är nödvändigt för att skydda människors hälsa och miljön. Likaså ska en utsortering ske om det kan underlätta för förberedelse för återanvändning, materialåtervinning eller annan återvinning. Uttjänta däck är lätta att sortera ut från annat avfall och en sortering är nödvändig för att kunna behandla uttjänta däck högt upp i

avfallshierarkin. En skyldighet för avfallsinnehavaren att sortera ut avfall som utgörs av däck bör därför införas.

Behovet av att säkerställa en effektiv insamling och en tillfredställande behandling av uttjänta däck genom att begränsa möjligheterna för en avfallsinnehavare till att lämna däcken till aktörer inom producentansvaret bör vägas mot andra faktorer. Ett däck som är uttjänt kan i många fall förberedas för återanvändning genom att det regummeras. Regummering innebär att slitbanan på däckets byts ut eller att man sätter på en ny slitbana på en däckstomme så att däckets kan användas igen. Regummering av uttjänta däck är därför en avfallsbehandling som ska prioriteras enligt avfallshierarkin.

Det finns i dag en marknad för regummering av uttjänta däck, framför allt för däck från tunga fordon som lastbilar, bussar och entreprenadmaskiner. Samtidigt som det ytterst är producenten som har ansvaret för att samla in och behandla däck är det viktigt att verksamheter som regummerar däck kan fortsätta sin verksamhet. Om fler aktörer än producenten kan förbereda uttjänta däck för återanvändning genom regummering kommer en större andel av de uttjänta däcken att behandlas högre upp i avfallshierarkin. Det bör därför finnas en möjlighet för andra aktörer än producenter att samla in och förbereda däck för återanvändning. Däremot bör producenterna fortsatt ha ett slutligt ansvar för alla uttjänta däck. Det innebär att utgångspunkten fortsatt bör vara att producenterna via en producentansvarsorganisation ska ha en skyldighet att ta emot alla däck som en avfallsinnehavare vill lämna ifrån sig. Det inkluderar även däck som inte går att regummera eller däck som regummeringsverksamheter av andra anledningar vill göra sig av med. Det innebär också att en regummeringsverksamhet bör ha en skyldighet att lämna över sådana däck till en godkänd producentansvarsorganisation. Därigenom får producentansvarsorganisationen bättre möjligheter att uppfylla det producentansvar som producenterna har. Regummeringsverksamheternas skyldighet bör dock enbart gälla hela uttjänta däck och inte delar av dessa som t.ex. uttjänta slitbanor. Sådant avfall bör hanteras på samma sätt som annat verksamhetsavfall.

En verksamhet som regummerar däck på kommersiell grund bör inte ha en skyldighet att ta emot uttjänta däck.

5 Förslag om producentansvarsorganisationer

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på den redovisning som görs till Naturvårdsverket, att den ersättning som varje enskild producent ska betala uppfyller kraven i förordningen och att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

Skälen för promemorians förslag: Enligt artikel 8a.3 i avfallsdirektivet ska en producentansvarsorganisation inrätta ett ”lämpligt system för

egenkontroll". Kontrollen ska enligt avfallsdirektivet bl.a. säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska rapporteras till den behöriga myndigheten (som i Sverige är Naturvårdsverket) och säkerställa att de krav som ställs på producentansvarsorganisationen enligt avfallstransportförordningen uppfylls. Dessa krav bör införas i bestämmelsen om producentansvarsorganisationens ansvar för internkontroll.

6 Konsekvenser

I detta avsnitt beskrivs effekter för berörda aktörer av förslagen i promemorian. Konsekvensbeskrivningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

6.1 Effekter om förslaget inte kommer till stånd

Om varken bestämmelserna i den tidigare remitterade promemorian eller bestämmelserna i denna promemoria genomförs blir det inga effekter i förhållande till i dag. Om bestämmelserna i den tidigare remitterade promemorian genomförs utan de ändringar som föreslås i denna promemoria blir effekten att regummeringsbranschen riskerar att påverkas kraftigt eftersom den riskerar att inte få tillgång till däck att regummera.

Om förslaget om producentansvarsorganisationernas internkontroll inte genomförs kan Europeiska kommissionen komma att inleda ett överträdelseärende mot Sverige för att minimikraven i avfallsdirektivet inte har genomförts på ett korrekt sätt.

6.2 Alternativa lösningar

En alternativ lösning för att undvika effekter på regummeringsbranschen är att införa bestämmelser om att producentansvarsorganisationerna ska lämna över de däck som är regummerbara till verksamheter som regummeerar däck. Det innebär en mindre effektiv och kostsammare hantering jämfört med nuvarande fungerande marknad.

Bestämmelserna om producentansvarsorganisationernas internkontroll krävs för att uppfylla kraven i avfallsdirektivet och det saknas därför alternativa lösningar i den delen.

6.3 Vilka som berörs av förslagen

Förslaget om regummering berör de verksamheter som regummeerar däck och i viss mån även producentansvarsorganisationer. Det finns uppskattningsvis ett tiotal företag i Sverige som är inriktade på regummering av däck. Det saknas uppgifter på hur många däck som

regummeras i Sveriges varje år, men ett av företagen regummerar årligen cirka 60 000 däck i Sverige.

Förslaget om producentansvarsorganisationernas internkontroll berör i första hand dessa organisationer men indirekt även Naturvårdsverket i egenskap av mottagare av de uppgifter som organisationerna ska rapportera.

6.4 Konsekvenser för staten

Förslagen i promemorian innebär inga direkta konsekvenser för staten.

6.5 Konsekvenser för företag

De företag som regummerar däck kan ha avtal med åkerier som innebär att regummerade däck levereras samtidigt som de utslitna däcken tas tillbaka för regummering. Eftersom däcken kan regummeras ett begränsat antal gånger tillhandahåller regummeringsföretagen vanligtvis även nya däck.

Regummeringsföretagen kan också köpa in så kallade däckstommar från stomhandlare i Sverige eller andra länder. Stommar som köps av stomhandlare i Sverige kan komma från däck som tidigare tillhandahållits respektive inte tillhandahållits på den svenska marknaden. I det senare fallet har däcken alltså släppts ut på marknaden i ett annat land och stommarna har sedan förts in i Sverige. Huruvida däckets tidigare har tillhandahållits på den svenska marknaden har betydelse för regummeringsföretagets ansvar. Förslaget innebär att det tydliggörs att om däckets tidigare inte har tillhandahållits på den svenska marknaden ska den som regummerar däckets och släpper ut det på den svenska marknaden ses som producent och därmed ha de skyldigheter som följer av producentansvaret. Regummeringsföretaget behöver i sådant fall anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation.

I förhållande till nuvarande lagstiftning innebär förslaget att företag som regummerar däck fortsatt har tillgång till däck som kan regummeras och därmed kan fortsätta den verksamhet som bedrivs i dag. Förslaget innebär också att de negativa effekter på regummeringsbranschen som det tidigare remitterade förslaget riskerade att medföra undviks.

För producentansvarsorganisationerna innebär förslaget att rådgivningen över de uttjänta däcken ökar genom att det anges att de däck som regummeringsföretagen inte kan regummera ska lämnas till producentansvarsorganisationerna.

Förslaget innebär även att producentansvarsorganisationerna ska ha rutiner för att säkerställa att de uppgifter som rapporteras till Naturvårdsverket är korrekta, att beräkningen av den ersättning som en producent ska betala till organisationen följer kraven i förordningen och att bestämmelserna i avfallstransportförordningen följs. Att skapa sådana rutiner i den mån de inte redan är framtagna bedöms inte innebära några större kostnader för producentansvarsorganisationerna.

6.6 Konsekvenser för miljön

Genom att regummeringsmarknaden kan fortsätta att fungera som i dag kommer det även fortsättningsvis att finnas goda möjligheter att däck förbereds för återanvändning. Det är i enlighet med EU:s avfallshierarki och innebär att betydligt mindre resurser och energi krävs jämfört med nyttillverkning av däck. Förslaget innebär därför positiva konsekvenser för miljön.

6.7 Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

Förslaget bedöms inte strida mot de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Förslaget om producentansvarsorganisationernas internkontroll motiveras av de allmänna minimikraven för producentansvar i avfallsdirektivet.

6.8 Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Förslagen ges i syfte att regummeringsmarknaden ska kunna fortsätta att fungera som i dag. Det bedöms därför att ingen särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkter för ikraftträdande för de förslag som ges i denna promemoria, utöver att bestämmelserna träder i kraft samtidigt som övriga bestämmelser som tidigare har remitterats.