

Promemoria

Miljödepartementet

Producentansvar för bilar respektive däck – nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv

M2021/02115

November 2021

Promemorians huvudsakliga innehåll

Promemorian innehåller förslag som syftar till att genomföra de allmänna minimikraven i EU:s reviderade avfallsdirektiv när det gäller producentansvaren för bilar och däck.

Det föreslås att förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar ska ersättas av en ny förordning om producentansvar för bilar. Det föreslås att en bilproducent ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för att ta hand om bilar när dessa blir avfall. Producentansvarsorganisationen ska vara godkänd av Naturvårdsverket. Det föreslås även att en producent ska anmäla sig till Naturvårdsverket innan den släpper ut bilar på den svenska marknaden.

Vidare föreslås att förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck ska ersättas av en ny förordning om producentansvar för däck. I den nya förordningen föreslås liknande bestämmelser som för producentansvaret för bilar. Det handlar bl.a. om skyldighet för däckproducent att anlita eller tillhandahålla en godkänd producentansvarsorganisation som tar hand om däck när dessa blir avfall.

Förordningarna innehåller krav på producenter och producentansvarsorganisationer att informera avfallsinnehavare om de mottagnings- respektive insamlingssystem som finns för uttjänta bilar och däck samt krav på att lämna uppgifter om hur avfallet från bilar respektive däck har behandlats.

För producentansvaret för däck föreslås ett insamlingsmål som innebär att minst 95 procent av de uttjänta däcken ska samlas in senast 2027.

Naturvårdsverket föreslås få ett utpekat tillsynsansvar för båda producentansvaren.

Det föreslås en ny bestämmelse i avfallsförordningen (2020:614) som innebär att en bilägare inte får lämna en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller till en auktoriserad bilskrotare. Ett åsidosättande av skyldigheten ska kunna leda till böter. Det föreslås även nya bestämmelser om miljöstraffsavgifter.

De nya förordningarna, liksom övriga författningsförslag, föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	7
1.1	Förslag till lag om ändring i miljöbalken	7
1.2	Förslag till förordning om producentansvar för bilar	9
1.3	Förslag till förordning om producentansvar för däck	18
1.4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken.....	25
1.5	Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186).....	27
1.6	Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13).....	29
1.7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljö sanktionsavgifter	31
1.8	Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614).....	33
2	Ärendet.....	34
3	EU-reglering om avfall och producentansvar	34
3.1	Avfallsdirektivet	34
3.2	Utökat producentansvar	35
3.3	De allmänna minimikraven för utökat producentansvar.....	36
3.4	Direktivet om utjänta bilar	36
4	Producentansvaret för bilar	38
4.1	Regleringen i Sverige	38
4.2	Bilar som omfattas av producentansvaret.....	39
4.3	Aktörer som berörs av producentansvaret	39
4.3.1	Producenter.....	39
4.3.2	Försäkringsbolag	40
4.3.3	Bilskrotningsföretag	41
4.3.4	Nätverket Bilretur	42
4.3.5	Fragmenteringsföretag.....	42
4.3.6	Bilägare	42
4.3.7	Naturvårdsverket	42
4.3.8	Länsstyrelsen	43
4.3.9	Kommuner.....	43
4.3.10	Transportstyrelsen	43
4.4	Antalet bilar inom producentansvaret.....	43
4.4.1	Antalet registrerade bilar	43
4.4.2	Antalet avregistrerade bilar	45
4.5	Hanteringen av utjänta bilar	46
4.5.1	Mottagningssystemet	46
4.5.2	Demontering av bilar	47
4.5.3	Fragmentering av bilar.....	48
4.5.4	Rapportering av uppgifter.....	49
4.6	Tillsyn över miljöfarlig verksamhet, egenkontroll och miljöcertifiering	50
4.7	Straff och miljö sanktionsavgifter	51

4.8	Producentansvar för bilar i andra länder.....	51
4.8.1	Norge.....	51
4.8.2	Finland.....	52
4.8.3	Danmark.....	53
5	Producentansvar för däck.....	53
5.1	Det svenska producentansvaret för däck.....	53
5.2	Aktörer som berörs av producentansvaret.....	54
5.2.1	Producenter för däck.....	54
5.2.2	Svensk Däckåtervinning AB.....	55
5.2.3	Naturvårdsverket.....	56
5.2.4	Kommunerna.....	56
5.3	Mottagningssystemet för uttjänta däck.....	56
5.3.1	Finansiering och antalet däck.....	56
5.3.2	Insamling av uttjänta däck.....	57
5.3.3	Behandling av det insamlade däckavfallet.....	58
5.4	Producentansvar för däck i andra länder.....	59
5.4.1	Finland.....	59
5.4.2	Norge.....	60
6	Förslag om producentansvar för bilar.....	60
6.1	En ny förordning om producentansvar för bilar.....	61
6.2	Syftet med producentansvaret förtydligas.....	62
6.3	Innebörden av uttrycket producent ändras.....	63
6.4	Roller och ansvarsområden inom producentansvaret förtydligas.....	64
6.5	En producent får utse ett ombud.....	68
6.6	Kraven på en producentansvarsorganisation.....	69
6.6.1	Ett mottagningssystem som är lämpligt.....	69
6.6.2	Samråd med kommuner.....	71
6.6.3	Information till avfallsinnehavare.....	72
6.6.4	Information som ska vara offentlig.....	74
6.6.5	Producenter ska behandlas lika.....	75
6.6.6	Producentansvarsorganisationens anpassning av den ersättning som producenterna betalar.....	75
6.6.7	Nödvändiga kostnader.....	77
6.6.8	Fördelning av kostnader och intäkter mellan producentansvarsorganisationer.....	78
6.7	Avfallshanteringsmål för uttjänta bilar.....	78
6.8	Godkännande av en producentansvarsorganisation.....	80
6.8.1	Naturvårdsverket prövar frågan om godkännande.....	80
6.8.2	Omprövning och återkallelse.....	83
6.9	Ett rapporteringssystem för uppgifter om insamlat material från uttjänta bilar.....	83
6.10	Rutiner för internkontroll.....	86
6.11	En löpande dialog mellan aktörerna.....	88
6.12	Det stora antalet avställda bilar.....	88
6.13	Miljöcertifiering och tillsyn.....	89
6.14	Tillsyn och tillsynsavgifter.....	92
6.15	Straff och miljö sanktionsavgifter.....	93

6.16	Bemyndiganden.....	98
6.17	Överklagande.....	99
6.18	Ändrade bestämmelser i bilskrotningsförordningen.....	99
7	Förslag om producentansvar för däck	100
7.1	En ny förordning om producentansvar för däck	100
7.2	Innebörden av uttrycket producent ändras.....	101
7.3	En producent får utse ett ombud.....	105
7.4	Tydligare roller och ansvarsområden	105
7.5	Kraven på en producentansvarsorganisation	108
7.5.1	Ett insamlingssystem som är lämpligt och rikstäckande.....	109
7.5.2	Information till avfallsinnehavare.....	110
7.5.3	Information som ska vara offentlig.....	112
7.5.4	Producenter ska behandlas lika.....	113
7.5.5	Samråd med kommuner.....	113
7.5.6	Full kostnadstäckning	114
7.5.7	Producentansvarsorganisationens anpassning av den ersättning som producenterna betalar	114
7.5.8	Nödvändiga kostnader	116
7.5.9	Fördelning av kostnader och intäkter mellan producentansvarsorganisationer.....	116
7.6	Insamlingsmål och hantering av uttjänta däck.....	117
7.6.1	Ett högt insamlingsmål	117
7.6.2	Inget kvantifierat återvinningsmål i nuläget	119
7.6.3	Hantering av avfallet	120
7.7	Godkännande av en producentansvarsorganisation.....	121
7.7.1	Naturvårdsverket prövar ansökningar om godkännande	121
7.7.2	Omprovning och återkallelse.....	123
7.8	Rapportering av uppgifter.....	124
7.9	Rutiner för internkontroll	125
7.10	Hämtning av avfall från uttjänta däck	127
7.11	En löpande dialog mellan aktörerna	128
7.12	Tillsyn och tillsynsavgifter	128
7.13	Miljösanktionsavgifter.....	130
7.14	Bemyndiganden.....	131
7.15	Överklagande.....	131
8	Ikraftträdandebestämmelser	132
9	Förslagens konsekvenser.....	133
9.1	Beskrivning av problemet och syftet med regleringen.....	133
9.2	Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.....	134
9.3	Miljökonsekvenser	134
9.4	Kostnader och andra konsekvenser för olika aktörer.....	134
9.4.1	Bilproducenter	135
9.4.2	Däckproducenter.....	136

9.4.3	Godkända producentansvarsorganisationer	137
9.4.4	Bilskrotare	139
9.4.5	Naturvårdsverket	140
9.4.6	Rättsväsendet.....	140
9.4.7	Kommuner.....	141
9.4.8	Bilägare	141
9.5	Övriga konsekvenser	142
9.6	Förslagens överensstämmelse med EU-rätten	142
9.7	Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	142
10	Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i miljöbalken	143

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 29 kap. 9 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 kap.

9 §¹

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot bestämmelsen i artikel 6.3 i förordning (EG) nr 338/97 om skyldighet att i en ansökan lämna uppgift om tidigare beslut om avslag,

2. bryter mot en föreskrift eller ett beslut i ett enskilt fall om tomgångskörning eller gatumusik som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 9 kap. 12 §,

3. bryter mot en föreskrift om skötsel av jordbruksmark som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 8 §,

4. bryter mot en föreskrift om hantering av gödsel som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 12 kap. 10 §,

5. vid en sådan odling av genetiskt modifierade organismer som omfattas av ett tillstånd enligt 13 kap. 12 § bryter mot en föreskrift om försiktighetsmått som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 11 §,

6. bryter mot en föreskrift om märkning av genetiskt modifierade organismer som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en myndighet har meddelat med stöd av 13 kap. 18 §,

7. bryter mot en bestämmelse om spårbarhet eller märkning enligt artikel 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.6, 5.1 eller 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1830/2003 av den 22 september 2003 om spårbarhet och märkning av genetiskt modifierade organismer och spårbarhet av livsmedel och foderprodukter som är framställda av genetiskt modifierade organismer och om ändring av direktiv 2001/18/EG,

8. bryter mot en bestämmelse om information, identifiering, dokumentation eller anmälan enligt artikel 6, 12 eller 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1946/2003 av den 15 juli 2003 om gränsöverskridande förflyttning av genetiskt modifierade organismer,

9. på marknaden släpper ut en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 eller 19.2 i förordning (EG) nr 1223/2009, eller på marknaden tillhandahåller en kosmetisk produkt som inte uppfyller kraven om märkning enligt artikel 19.1 a, e eller g i samma förordning,

¹ Senaste lydelse 2020:601.

10. bryter mot skyldigheten att lämna information enligt artikel 9 i förordning (EG) nr 648/2004,

11. bryter mot en bestämmelse om information eller dokumentation enligt artikel 32, 34 eller 36 i förordning (EG) nr 1907/2006,

12. i fråga om ett växtskyddsmedel som är godkänt i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänt i Sverige bryter mot artikel 52 i förordning (EG) nr 1107/2009 genom att föra in medlet till Sverige, släppa ut det på marknaden eller använda det utan att medlet omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som krävs enligt artikeln,

13. i fråga om en biocidprodukt som är godkänd i ett annat land i Europeiska unionen men som inte är godkänd i Sverige tillhandahåller produkten eller använder den utan att produkten omfattas av ett sådant parallellhandelstillstånd som avses i artikel 53 i förordning (EU) nr 528/2012,

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall, *eller*

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport.

14. bryter mot bestämmelsen i 15 kap. 24 § första stycket eller en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera avfall,

15. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 30 § genom att för transport lämna avfall till den som inte har det tillstånd som krävs för en sådan transport, *eller*

16. bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att lämna en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare.

Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf, om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.2 Förslag till förordning om producentansvar för bilar

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering av uttjänta bilar.

Förordningen syftar till att bilar ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs. I fråga om det avfall som ändå uppkommer syftar förordningen till att

1. producenterna ska bekosta omhändertagandet av uttjänta bilar,
2. uttjänta bilar ska kunna återvinnas eller komponenter från sådana bilar ska kunna återanvändas, och
3. de mål som anges i 23 § ska kunna nås.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 24 och 36 §§,
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 9, 10, 32, 33, 35, 46 och 47 §§,
- 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 11, 12 och 46 §§,
- 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 13–23, 26–28, 30, 31, 37 och 46 §§,
- 15 kap. 40 § miljöbalken i fråga om 44 §,
- 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 34 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

3 § I 3 kap. 5 a § avfallsförordningen (2020:614) finns en bestämmelse om att en uttjänt bil inte får lämnas till någon annan än en producentansvarsorganisation för bilar eller en auktoriserad bilskrotare.

Ordförklaringar

4 § I denna förordning avses med

direktivet om uttjänta bilar: Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/849,

bil: personbil, buss eller lastbil vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som inte är försedd med medar eller band, och

uttjänt bil: en bil som är avfall.

5 § I denna förordning avses med

ekonomisk aktör: den som

1. tillverkar eller distribuerar bilar eller bilars komponenter och material,
2. försäkrar bilar, eller

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

3. samlar in, demonterar, fragmenterar, återvinner, materialåtervinner eller på annat sätt behandlar uttjänta bilar eller bilars komponenter och material,

producent: den som yrkesmässigt

1. tillverkar bilar i Sverige,

2. för in bilar till Sverige, eller

3. från ett annat land än Sverige säljer bilar till användare i Sverige,

auktoriserad bilskrotare: en bilskrotare som är auktoriserad enligt bilskrotningsförordningen (2007:186), och

producentombud: den som är etablerad i Sverige och har fått en skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt denna förordning.

6 § Med *farliga ämnen* avses i denna förordning alla ämnen som enligt bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 uppfyller kriterierna för

– faroklass 2.1, faroklass 2.2, faroklass 2.3, faroklass 2.4, faroklass 2.6, faroklass 2.7, faroklass 2.8 typ A eller B, faroklass 2.9, faroklass 2.10, faroklass 2.12, faroklass 2.13 kategori 1 eller 2, faroklass 2.14 kategori 1 eller 2 eller faroklass 2.15 typ A, B, C, D, E eller F,

– faroklass 3.1, faroklass 3.2, faroklass 3.3, faroklass 3.4, faroklass 3.5 eller faroklass 3.6,

– faroklass 3.7 i fråga om skadliga effekter på sexuell funktion och fertilitet eller på utvecklingen,

– faroklass 3.8 i fråga om andra effekter än narkosverkan, eller

– faroklass 3.9, faroklass 3.10,

– faroklass 4.1 eller

– faroklass 5.1.

7 § I denna förordning avses med

återanvändning: användning av en komponent från en uttjänt bil i samma syfte som komponenten är avsedd för,

materialåtervinning: upparbetning av avfallsmaterial för annan användning än återanvändning eller energiåtervinning,

energiåtervinning: användning av avfallsmaterial för att ta vara på den energi som finns i materialet,

tillhandahålla på den svenska marknaden: att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet,

släppa ut på den svenska marknaden: att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden, och

vara etablerad i Sverige: att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

8 § Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Skyldighet för en producent att göra en anmälan

9 § Den som avser att i egenskap av producent släppa ut bilar på den svenska marknaden ska anmäla det till Naturvårdsverket innan den släpper ut bilarna på marknaden.

10 § En anmälan enligt 9 § ska innehålla

1. producentens namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer,
2. uppgift om bilvarumärke och typ av bil som producenten avser att släppa ut på den svenska marknaden, och
3. uppgift om vilken producentansvarsorganisation för bilar som producenten tillhandahåller eller har anlitat och producentansvarsorganisationens kontaktuppgifter och organisationsnummer.

Producenten ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Producentombud i Sverige

11 § Den som ska fullgöra skyldigheter som producent och som inte är etablerad i Sverige får utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i denna förordning i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan.

12 § Ett ombud som har utsetts enligt 11 § ska anmäla detta till Naturvårdsverket.

En anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och en kopia på den skriftliga fullmakten som avses i 11 §,
2. producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer, och
3. uppgift om vilken produkt som ombudet ska svara för.

Ombudet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Skyldighet att anlita en producentansvarsorganisation

13 § En producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för bilar som är godkänd enligt denna förordning.

Producentansvarsorganisationens mottagningssystem för uttjänta bilar

14 § En producentansvarsorganisation för bilar ska tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för uttjänta bilar.

Ett mottagningssystem ska anses lämpligt om det

1. möjliggör för den som innehar en uttjänt bil eller bildel att lämna den till mottagningssystemet vid ett fast mottagningsställe, en mobil mottagningsstation eller på annat sätt

- a) inom den kommun där den som innehar en uttjänt bil har sin hemvist, eller
- b) inom ett avstånd om 50 kilometer,
- 2. är lättillgängligt och ger god service åt den som kan antas vilja lämna en uttjänt bil eller bildel till mottagningssystemet,
- 3. innebär att en uttjänt bil eller bildel som lämnas till mottagningssystemet tas om hand för skrotning av en auktoriserad bilskrotare,
- 4. är utformat så att de som hanterar uttjänta bilar eller bildelar i systemet inte på grund av bilarnas och bildelarnas egenskaper utsätts för hälso- eller säkerhetsrisk, och
- 5. innebär att avfall från uttjänta bilar som har tagits emot hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken.

15 § Naturvårdsverket får i det enskilda fallet ge dispens från kraven i 14 § andra stycket 1, om det är motiverat med hänsyn till befolkningstäthet eller geografiska förutsättningar.

En dispens ska gälla för en viss tid.

16 § En producentansvarsorganisation för bilar ska utan ersättning ta emot en uttjänt bil för skrotning.

En producentansvarsorganisation får dock begära skälig ersättning, om bilen saknar motor, växellåda, katalysator eller andra delar som är väsentliga och från ekonomisk synpunkt likvärdiga med sådana delar. Detta gäller dock inte när en kommun lämnar ett sådant fordonsvrak som avses i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall.

Samråd med kommuner

17 § En producentansvarsorganisation för bilar ska löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör mottagningssystemet.

Information från en producentansvarsorganisation

18 § En producentansvarsorganisation för bilar ska se till att ägare av uttjänta bilar får information om

- 1. att uttjänta bilar kan lämnas kostnadsfritt till ett mottagningssystem,
- 2. var uttjänta bilar och bildelar kan lämnas,
- 3. vikten av att en uttjänt bil eller bildel omhändertas på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt med hänsyn till förekomsten av farliga ämnen, och
- 4. det återvinnings- och återanvändningsresultat som återlämnandet bidrar till.

Informationen ska utformas och lämnas på ett sådant sätt att den når ägare av uttjänta bilar eller bildelar.

19 § En producentansvarsorganisation för bilar ska på sin webbplats tillgängliggöra information om

- 1. vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,
- 2. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,

3. hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas, angivet i kronor per såld produkt eller per ton produkter som släpps ut på marknaden,

4. på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall från uttjänta bilar, och

5. hur återvinningsmålen i 23 § uppnås.

Likabehandling av producenter

20 § En producentansvarsorganisation för bilar ska ge producenter, oavsett storlek och ursprung, möjlighet att uppfylla kravet i 13 § utan villkor som diskriminerar någon producent.

Ersättning från producenter till en producentansvarsorganisation

21 § Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation för bilar tar ut av en enskild producent ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd bilar som producenten släpper ut på den svenska marknaden.

Hänsyn ska också tas till bland annat

1. bilens förväntade livslängd,

2. möjligheten att reparera bilen, och

3. möjligheten att återanvända och materialåtervinna komponenter och material i bilen.

Samverkan om fördelning av kostnader och intäkter mellan olika producentansvarsorganisationer

22 § En producentansvarsorganisation för bilar ska samverka med andra producentansvarsorganisationer för bilar i fråga om hur kostnader och intäkter för det avfall som har tagits emot ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna.

Återvinningsmål

23 § Av de uttjänta bilar som tas emot av en producentansvarsorganisation för bilar ska producentansvarsorganisationen se till att minst 95 procent av bilens vikt återanvänds eller återvinns, varav minst 85 procent av bilens vikt ska utgöras av återanvändning eller materialåtervinning.

Andelarna ska beräknas på bilens tjänstevikt enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner med avdrag för förarvikt (75 kilogram) och bränslevikt (40 kilogram) och utgöra ett genomsnitt per bil och år.

Första stycket gäller inte bilar som har särskilda karosseriarrangemang eller särskild utrustning för att kunna användas för särskilda transportuppgifter, såsom campingbilar, ambulanser, begravningsbilar eller andra bilar avsedda för särskilda ändamål i enlighet med punkten A5 i bilaga II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46/EG av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, senast ändrat genom kommissionens förordning (EU) 371/2010.

24 § En producent ska, i den mån det är skäligt med hänsyn till producentens förutsättningar att påverka återanvändningen och återvinningen av uttjänta bilar, vidta de åtgärder som behövs för att nå motsvarande mål för återanvändning och återvinning som anges i 23 § i fråga om alla uttjänta bilar i Sverige.

Godkännande av en producentansvarsorganisation

25 § Frågor om godkännande av en producentansvarsorganisation för bilar prövas av Naturvårdsverket.

26 § En ansökan om godkännande ska innehålla

1. sökandens namn, kontaktuppgifter och organisationsnummer eller, om sådant inte finns, skatteregistreringsnummer,
2. uppgift om på vilka villkor en producent får anlita producentansvarsorganisationen,
3. uppgift om hur mottagningssystemet ska utformas och upprätthållas,
4. uppgift om hur återvinningsmålen i 23 § ska uppnås, och
5. uppgift om det som i övrigt behövs för en prövning av om producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kraven i denna förordning.

27 § Ett godkännande får ges endast till en producentansvarsorganisation för bilar som

1. har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att upprätthålla ett mottagningssystem som uppfyller kraven i 14 §, och
2. i övrigt kan antas uppfylla kraven i denna förordning.

28 § Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst tio år.

29 § Naturvårdsverket ska informera allmänheten om vilka producentansvarsorganisationer för bilar som är godkända.

Omprövning av villkor och återkallelse av godkännande

30 § Naturvårdsverket får på eget initiativ ompröva de villkor som ett godkännande är förenat med, om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i denna förordning.

Naturvårdsverket får även ompröva ett villkor om en producentansvarsorganisation har ansökt om det.

31 § Ett godkännande enligt 25 § får återkallas om producentansvarsorganisationen inte uppfyller kraven i denna förordning och bristerna är av väsentlig betydelse.

Ett godkännande ska återkallas om producentansvarsorganisationen har upphört med sin verksamhet. En producentansvarsorganisation för bilar som avser att upphöra med sin verksamhet ska anmäla det till Naturvårdsverket.

Information om bilar innehåll och omhändertagande

32 § En producent ska i samband med marknadsföring av nya bilar lämna information om

1. bilarnas och komponenternas konstruktion med avseende på möjligheter till återvinning och materialåtervinning,

2. hur uttjänta bilar är avsedda att tas om hand så att bilarna demonteras, töms på vätskor och i övrigt hanteras på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt,

3. vad som görs i fråga om att utarbeta bästa möjliga metoder för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av uttjänta bilar och deras komponenter, och

4. vilka framsteg som gjorts för att minska behovet av att bortskaffa avfall som uppkommer av uttjänta bilar och deras komponenter till förmån för ökad materialåtervinning och annan återvinning.

Producenten ska fullgöra sin skyldighet genom att själv eller tillsammans med ekonomiska aktörer göra informationen tillgänglig för tänkbara bilköpare. Informationen ska finnas i en broschyr, i ett informationsblad, på en webbplats eller på annat sätt i det material som används i marknadsföringen av nya bilar.

33 § En producent ska, i syfte att nå de mål som anges i 23 §, tillhandahålla de upplysningar om material, komponenter och farliga ämnen i bilarna som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning. Upplysningarna ska tillhandahållas inom sex månader från det att producenten har gjort en ny biltyp tillgänglig på marknaden.

Producenten ska se till att auktoriserade bilsrotare och motsvarande aktörer i andra medlemsstater i Europeiska unionen får tillgång till anvisningar om dränering och demontering.

Producenter ska använda kodningsstandarder för komponenter och material i syfte att underlätta identifieringen av vilka komponenter och material som lämpar sig för återanvändning och materialåtervinning. För detta syfte ska producenterna samarbeta med tillverkare av material och utrustning. Med kodningsstandarder avses standarder som har fastställts enligt artikel 8.2 i direktivet om uttjänta bilar.

Information från kommuner

34 § När en kommun informerar hushållen om avfallshantering inom kommunen ska kommunen även informera om hanteringen av uttjänta bilar. Den informationen ska innehålla upplysningar om

1. förbudet enligt 3 kap. 5 a § avfallsförordningen (2020:614) mot att lämna bilen till någon annan än en producentansvarsorganisation för bilar eller en auktoriserad bilsrotare,

2. de mottagningsställen som hushållen har tillgång till inom kommunen, och

3. vilka avfallsförebyggande åtgärder som hushållen kan vidta.

Redovisning av uppgifter till Naturvårdsverket

35 § En producent ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket

1. redovisa på vilket sätt producenten har uppfyllt sina skyldigheter enligt denna förordning, och

2. sammanställa och lämna de uppgifter som producenten har fått från auktoriserade bilskrotare enligt 47 § första stycket bilskrotningsförordningen (2007:186), som Naturvårdsverket behöver för kontroll av att återvinnings- och återanvändningsmålen i 23 § nås samt för att fullgöra uppgifter i fråga om rapportering enligt 40 § till Europeiska kommissionen.

Rutiner för internkontroll

36 § En producent ska ha rutiner för internkontroll för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som ska samlas in och rapporteras till Naturvårdsverket enligt 35 §.

37 § En producentansvarsorganisation för bilar ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att

1. den ersättning som betalas av producenterna beräknas enligt 21 §, och

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

Statistik

38 § Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt denna förordning får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Rapportering till EU

39 § Naturvårdsverket ska fullgöra de uppgifter i fråga om rapportering till Europeiska kommissionen som framgår av

1. artikel 9 i direktivet om uttjänata bilar, och

2. artikel 3 i kommissionens beslut 2005/293/EG av den 1 april 2005 om närmare föreskrifter för övervakning av de mål för återanvändning/återvinning och återanvändning/materialåtervinning som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG om uttjänata fordon.

40 § Transportstyrelsen ska bida med underlag till rapporteringen enligt 39 §.

Dialog med aktörer

41 § Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att löpande föra en dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Tillsyn

42 § I 26 kap. miljöbalken och 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13) finns bestämmelser om tillsyn.

Avgifter

43 § I förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om tillsynsavgifter.

Straff

44 § Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att lämna upplysningar enligt det som följer av

- 33 § första stycket, eller
- föreskrifter avseende verkställigheten av 33 § första stycket som Naturvårdsverket meddelat med stöd av 46 § 2.

Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, döms det inte till ansvar enligt denna paragraf för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Det ska inte dömas till ansvar enligt denna paragraf, om det för gärningen kan dömas till ansvar enligt 29 kap. miljöbalken.

Miljösanktionsavgifter

45 § I förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter finns bestämmelser om miljösanktionsavgifter.

Bemyndiganden

46 § Naturvårdsverket får meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer enligt 9, 11, 31 och 32 §§, och
2. föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

47 § I 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken finns bestämmelser om överklagande.

Naturvårdsverkets beslut om dispens enligt 15 § får inte överklagas.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar.
 3. Bestämmelserna i 35 § tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2023.
 4. Bestämmelserna i 13 § i den upphävda förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar gäller fortfarande för uppgifter som avser tiden före den 1 januari 2023.
 5. Förordningen tillämpas före ikraftträdandet i fråga om anmälningar från producenter och producentombud enligt 10 och 12 §§ och i fråga om ansökningar om godkännande från producentansvarsorganisationer enligt 26 § som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om producentansvar för däck

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering av uttjänta däck.

2 § Förordningen är meddelad med stöd av

- 15 kap. 12 § miljöbalken i fråga om 33 §,
- 15 kap. 13 § miljöbalken i fråga om 8, 9, 31 och 41 §§,
- 15 kap. 14 § miljöbalken i fråga om 10 och 11 §§,
- 15 kap. 15 § miljöbalken i fråga om 12, 13, 15–23, 25–27, 29, 30, 32, 34 och 41 §§,
- 15 kap. 45 § miljöbalken i fråga om 36 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

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.

Ordförklaringar

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.

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,
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.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/851.

6 § I denna förordning avses med

producentombud: den som är etablerad i Sverige och har fått skriftlig fullmakt att fullgöra skyldigheter som en producent har enligt denna förordning,

tillhandahålla på den svenska marknaden: att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet,

släppa ut på den svenska marknaden: att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden, och

vara etablerad i Sverige: att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

7 § Ord och uttryck i denna förordning har i övrigt samma betydelse som i 15 kap. miljöbalken och avfallsförordningen (2020:614).

Producentanmälan

8 § Den som avser att i egenskap av producent släppa ut däck på den svenska marknaden eller föra in däck till Sverige och använda dem i en yrkesmässig verksamhet, ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Anmälan ska göras innan däcken släpps ut på marknaden eller förs in till Sverige.

9 § En anmälan enligt 8 § ska innehålla

1. producentens namn, kontaktuppgifter och person- eller organisationsnummer,

2. uppgift om vilken typ av däck som producenten ska släppa ut eller använda, och

3. uppgift om vilken producentansvarsorganisation för däck som producenten tillhandahåller eller har anlitat.

Producenten ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Producentombud i Sverige

10 § Den som ska fullgöra krav som producent och inte är etablerad i Sverige får utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i denna förordning i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan.

11 § Ett ombud som har utsetts enligt 10 § ska anmäla detta till Naturvårdsverket.

En anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, kontaktuppgifter, person- eller organisationsnummer och en kopia på den skriftliga fullmakten som avses i 10 §,

2. producentens namn, kontaktuppgifter och skatteregistreringsnummer, och

3. uppgift om vilken produkt som ombudet ska ansvara för.

Ombudet ska snarast underrätta Naturvårdsverket om ändringar i fråga om de uppgifter som har lämnats.

Skyldighet att anlita en producentansvarsorganisation

12 § En producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för däck som är godkänd enligt 24 §.

Insamling av avfall som utgörs av däck

13 § En producentansvarsorganisation för däck ska tillhandahålla ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem för uttjänta däck.

Ett insamlingssystem för däck är lämpligt om

1. uttjänta däck tas emot kostnadsfritt,
2. det finns insamlingsplatser som är lättillgängliga för den som vill lämna ifrån sig uttjänta däck, och
3. det innebär att de uttjänta däck som lämnas in tas omhand på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Ett insamlingssystem för däck är rikstäckande om det finns insamlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet och övriga omständigheter.

14 § Den som tillhandahåller däck till en slutlig användare ska i samband med tillhandahållandet, utan att begära ersättning, ta emot motsvarande mängd uttjänta däck från användaren.

15 § En producentansvarsorganisation för däck ska hämta uttjänta däck som har tagits emot av den som tillhandahåller däck enligt 14 §.

Hämtning ska genomföras i den omfattning som är skälig med hänsyn till mängden insamlade däck och risken för negativa effekter på människors hälsa och miljön.

Information till avfallsinnehavare

16 § En producentansvarsorganisation för däck ska se till att innehavare av uttjänta däck får information om

1. att uttjänta däck kan lämnas kostnadsfritt till ett insamlingssystem och var uttjänta däck kan lämnas,
2. vikten av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt, och
3. det återvinningsresultat som producentansvarsorganisationen bidrar till.

Informationen ska utformas och lämnas på ett sådant sätt att den når dem som kan antas vilja lämna uttjänta däck till ett insamlingssystem.

Information som en producentansvarsorganisation ska göra tillgänglig

17 § En producentansvarsorganisation för däck ska på sin webbplats tillgängliggöra information om

1. vilka som är producentansvarsorganisationens ägare,
2. vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen,

3. hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas, angett i kronor per såld produkt som släpps ut eller tillhandahålls på marknaden,

4. på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall från uttjänta däck, och

5. hur insamlingsmålet i 22 § uppnås.

Samråd med kommuner

18 § En producentansvarsorganisation för däck ska löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör insamlingssystemet.

Likabehandling av producenter

19 § En producentansvarsorganisation ska ge producenter, oavsett storlek och ursprung, möjlighet att uppfylla kravet i 12 § utan villkor som diskriminerar någon producent.

Ersättning från en producent till en producentansvarsorganisation

20 § Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation för däck tar ut från en enskild producent ska producentansvarsorganisationen ta hänsyn till den mängd däck som producenten har släppt ut på den svenska marknaden eller fört in för att använda i en yrkesmässig verksamhet.

Hänsyn ska också tas till bland annat

1. däckens förväntade livslängd, och
2. möjligheten att materialåtervinna däcken.

Samverkan om fördelning av kostnader och intäkter mellan olika producentansvarsorganisationer

21 § En producentansvarsorganisation för däck ska samverka med andra producentansvarsorganisationer för däck i fråga om hur kostnader och intäkter för det avfall som har tagits emot och behandlats ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna.

Insamlingsmål

22 § En producentansvarsorganisation för däck ska från och med den 1 januari 2027 se till att minst 95 procent av alla uttjänta däck samlas in.

För att beräkna om målet har uppnåtts ska mängden insamlade uttjänta däck under ett kalenderår jämföras med summan av mängden däck som under samma år har släppts ut på den svenska marknaden och mängden däck som under samma år har förts in för att användas i en yrkesmässig verksamhet. Beräkningen ska göras utifrån vikt.

Hantering av avfall som utgörs av uttjänta däck

23 § En producentansvarsorganisation för däck ska se till att alla uttjänta däck som har samlats in hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med 15 kap. 10 § miljöbalken.

Godkännande av en producentansvarsorganisation

24 § Naturvårdsverket prövar ansökningar om att godkänna en producentansvarsorganisation för däck.

25 § En ansökan om godkännande enligt 24 § ska innehålla

1. sökandens namn, kontaktuppgifter och organisationsnummer,
2. uppgift om villkoren för att anlita producentansvarsorganisationen,
3. uppgift om hur insamlingssystemet ska utformas och drivas,
4. uppgift om hur insamlingsmålet i 22 § ska uppnås, och
5. uppgift om det som i övrigt behövs för en prövning av om producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kraven i denna förordning.

26 § Ett godkännande får ges endast till en producentansvarsorganisation för däck som

1. har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att tillhandahålla ett insamlingssystem som uppfyller kraven i 13 §, och
2. i övrigt kan antas uppfylla kraven i denna förordning.

27 § Ett godkännande får förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst tio år.

28 § Naturvårdsverket ska informera allmänheten om vilka producentansvarsorganisationer för däck som är godkända.

Omprövning och återkallelse av ett godkännande

29 § Naturvårdsverket får på eget initiativ ompröva de villkor som ett godkännande av en producentansvarsorganisation för däck är förenat med, om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i denna förordning.

Naturvårdsverket får även ompröva ett villkor om en producentansvarsorganisation har ansökt om det.

30 § Ett godkännande får återkallas om en producentansvarsorganisation för däck inte uppfyller kraven i denna förordning och bristerna är av väsentlig betydelse.

Ett godkännande ska återkallas om producentansvarsorganisationen har upphört med sin verksamhet. En producentansvarsorganisation för däck som avser att upphöra med sin verksamhet ska anmäla det till Naturvårdsverket.

Uppgifter som ska lämnas till Naturvårdsverket

31 § En producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck för att använda dem i en yrkesmässig verksamhet ska senast den 31 mars varje år lämna uppgift till Naturvårdsverket om den mängd däck som producenten har släppt ut eller fört in föregående kalenderår.

32 § En producentansvarsorganisation för däck ska senast den 31 mars varje år lämna följande uppgifter till Naturvårdsverket:

1. mängden insamlade uttjänta däck föregående kalenderår, och

2. resultatet av behandlingen av de insamlade däck som avses i punkt 1 i fråga om förberedelse för återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och andra förhållanden som rör det slutliga omhändertagandet av uttjänta däck.

Rutiner för internkontroll

33 § Producenter som enligt 31 § ska lämna uppgifter till Naturvårdsverket ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på uppgifterna.

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 §.

Statistik

35 § Uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt denna förordning får användas av Naturvårdsverket för att ta fram statistik.

Information från kommuner

36 § När en kommun informerar hushållen om avfallshanteringen inom kommunen ska kommunen även informera om hanteringen av uttjänta däck som omfattas av producentansvaret. Den informationen ska innehålla upplysningar om

1. de insamlingssystem för uttjänta däck som hushållen har tillgång till inom kommunen där uttjänta däck kan lämnas kostnadsfritt, och
2. betydelsen av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt.

Dialog med aktörer

37 § Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att löpande föra en dialog i frågor som har betydelse för producentansvaret.

Tillsyn

38 § I 26 kap. miljöbalken och 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13) finns bestämmelser om tillsyn.

Avgifter

39 § I förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken finns bestämmelser om tillsynsavgifter.

Miljösanktionsavgifter

40 § I förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter finns bestämmelser om miljösanktionsavgifter.

Bemyndigande

41 § Naturvårdsverket får meddela

1. ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer enligt 9, 11, 31 och 32 §§, och
2. föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

42 § Bestämmelser om överklagande finns i 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Genom förordningen upphävs förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck.
 3. Bestämmelserna i 31 och 32 §§ tillämpas första gången i fråga om uppgifter avseende kalenderåret 2023.
 4. Bestämmelserna i 5 § i den upphävda förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck gäller fortfarande för uppgifter som avser tiden före den 1 januari 2023.
 5. Förordningen tillämpas före ikraftträdandet i fråga om anmälningar från producenter och producentombud enligt 9 och 11 §§ och i fråga om ansökningar om godkännande från producentansvarsorganisationer enligt 25 § som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och avser tid efter den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken

Regeringen föreskriver att det i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken ska införas fyra nya paragrafer, 7 kap. 8 p, 8 q, 8 r och 8 s §§², av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

8 p §

En producentansvarsorganisation för bilar som är godkänd enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet.

8 q §

En producent eller ett producentombud som har skyldigheter enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

8 r §

En producentansvarsorganisation för däck som är godkänd enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för däck ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets provnings- och tillsynsverksamhet.

² Beteckningarna måste samordnas med förslag i andra promemorior, t.ex. promemorian En förbättrad förpackningsinsamling – nya roller för kommuner och producenter.

8 s §

En producent som avses i 8 § förordningen (2022:000) om producentansvar för däck eller ett producentombud enligt samma förordning ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i bilskrotningsförordningen (2007:186)

Regeringen föreskriver att 12, 17, 44, 47 och 49 §§ bilskrotningsförordningen (2007:186) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Endast en auktoriserad bilskrotare, en producent eller den som enligt avtal med producenten på producentens vägnar förvärvar en uttjänt bil för skrotning får utfärda mottagningsbevis.

Mottagningsbevis får endast utfärdas av

- 1. en auktoriserad bilskrotare,*
- 2. en godkänd producentansvarsorganisation för bilar, eller*
- 3. den som enligt avtal med producentansvarsorganisationen på producentansvarsorganisationens vägnar förvärvar en uttjänt bil för skrotning.*

17 §

En producent som avser att utfärda mottagningsbevis skall anmäla det till länsstyrelsen i det län där de uttjänta bilarna avses att tas emot.

Producenten skall också anmäla till länsstyrelsen vilka som på producentens vägnar får ta emot uttjänta bilar för skrotning och om ändring sker i det förhållandet.

En producentansvarsorganisation som avser att utfärda mottagningsbevis ska anmäla det till länsstyrelsen i det län där de uttjänta bilarna avses att tas emot.

Producentansvarsorganisationen ska också anmäla till länsstyrelsen vilka som på producentansvarsorganisationens vägnar får ta emot uttjänta bilar för skrotning och om ändring sker i det förhållandet.

44 §¹

Länsstyrelsen skall till Transportstyrelsen lämna uppgift om

- 1. beslut om att ge eller återkalla en auktorisation,*
- 2. auktorisation som har upphört att gälla enligt 8 §,*
- 3. producenter och de som på producenters vägnar tar emot uttjänta bilar,*

Länsstyrelsen ska till Transportstyrelsen lämna uppgift om

- 1. beslut om att ge eller återkalla en auktorisation,*
- 2. auktorisation som har upphört att gälla enligt 8 §,*
- 3. producentansvarsorganisationer och de som på producentansvarsorganisationers vägnar tar emot uttjänta bilar,*
- 4. vem som får underteckna mottagningsbevis enligt 15 §,*
- 5. vem som får underteckna skrotningsintyg enligt 38 §, och*

¹ Senaste lydelse 2008:1202.

6. ändring i ett förhållande som avses i 3–5.

47 §²

En auktoriserad bilskrotare ska senast den 28 februari varje år *lämna följande uppgifter* till de berörda producenterna och tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs:

1. uppgifter om sammanlagda mängder av de ämnen, vätskor och komponenter som hanterats enligt 26 § första stycket, specificerat för var och en av punkterna 1–15 i den bestämmelsen, och

2. de uppgifter i övrigt som producenterna behöver för att fullgöra redovisningsskyldigheten enligt 13 § 2 *förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar.*

En auktoriserad bilskrotare ska senast den 28 februari varje år, till de berörda producenterna och tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs, *lämna*

2. de uppgifter i övrigt som producenterna behöver för att fullgöra redovisningsskyldigheten enligt 35 § 2 *förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar.*

49 §

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som *en auktoriserad bilskrotare enligt 47 § skall rapportera till producenten* och hur uppgifterna skall lämnas.

Naturvårdsverket får meddela föreskrifter om

1. vilka uppgifter som *ska lämnas enligt 47 §, och*

2. *verkställigheten av denna förordning.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

24 §¹

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om

1. producentansvaret enligt förordningen (2008:834) om producentansvar för batterier, med undantag för frågor om hur insamlingen av batterier lokalt uppfyller kraven i 19 och 20 §§ samma förordning,

2. förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

3. förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

4. förordningen (2021:996) om engångsprodukter, med undantag för frågor om hur 17–22 och 28 §§ samma förordning uppfylls lokalt,

5. förordningen (2021:998) om producentansvar för vissa tobaksvaror och filter, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

6. förordningen (2021:999) om producentansvar för ballonger,

7. förordningen (2021:1000) om producentansvar för våtservetter,

8. förordningen (2021:1001) om producentansvar för fiskeredskap, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

9. producentansvaret enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

10. producentansvaret enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för däck, med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen,

¹ Senaste lydelse 2011:1011.

9. förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter,

10. förbud mot att släppa ut varor på marknaden som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § 2 miljöbalken,

11. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och

12. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

11. förordningen (2021:1002) om nedskräpningsavgifter,

12. förbud mot att släppa ut varor på marknaden som har meddelats med stöd av 15 kap. 40 § 2 miljöbalken,

13. förordning (EG) nr 1013/2006 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för, och

14. förordning (EU) nr 1257/2013 när det gäller frågor som verket är behörig myndighet för.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljösanktionsavgifter

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:259) om miljö-
sanktionsavgifter

dels att 11 kap. 16 § ska upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 16 a § ska betecknas 16 §,

dels att 11 kap. 15 § ska ha följande lydelse,

*dels att rubriken närmast före 11 kap. 16 a § ska sättas närmast före
11 kap. 16 §,*

*dels att det ska införas fem nya paragrafer, 11 kap. 15 a, 15 b och 20–
22 §§, och närmast före 11 kap. 20 § en ny rubrik av följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

15 §

För en överträdelse av 13 § 1
förordningen (2007:185) om
producentansvar för bilar genom
att inte redovisa till Naturvårds-
verket hur skyldigheterna enligt
förordningen uppfyllts ska en
miljösanktionsavgift betalas med
20 000 kronor.

För en överträdelse av 9 §
förordningen (2022:000) om
producentansvar för bilar genom
att vara försenad med att göra en
anmälan till Naturvårdsverket ska
en miljösanktionsavgift betalas
med 10 000 kronor.

15 a §

För en överträdelse av 13 §
förordningen (2022:000) om
producentansvar för bilar genom
att inte anlita eller själv tillhanda-
hålla en godkänd producent-
ansvarsorganisation ska en
miljösanktionsavgift betalas med
50 000 kronor.

15 b §

För en överträdelse av 35 §
förordningen (2022:000) om
producentansvar för bilar genom
att vara försenad med att lämna
uppgifter till Naturvårdsverket ska
en miljösanktionsavgift betalas
med 20 000 kronor.

Förordningen om producentansvar för däck

20 §

För en överträdelse av 8 § förordningen (2022:000) om producentansvar för däck genom att vara försenad med att göra en anmälan till Naturvårdsverket ska en miljöstraffavgift betalas med 10 000 kronor.

21 §

För en överträdelse av 12 § förordningen (2022:000) om producentansvar för däck genom att inte anlita eller själv tillhandahålla en godkänd producentansvarsorganisation ska en miljöstraffavgift betalas med 50 000 kronor.

22 §

För en överträdelse av 31 eller 32 § förordningen (2022:000) om producentansvar för däck genom att vara försenad med att lämna uppgifter till Naturvårdsverket ska en miljöstraffavgift betalas med 20 000 kronor.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

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

Härigenom föreskrivs att det i avfallsförordningen (2020:614) ska införas två nya paragrafer, 3 kap. 5 a och 5 b §§, och närmast före 3 kap. 5 a och 5 b §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Uttjänta bilar

5 a §

En uttjänt bil får inte lämnas till någon annan än en producentansvarsorganisation som är godkänd enligt förordningen (2022:000) om producentansvar för bilar eller till en auktoriserad bilskrotare.

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.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 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 (ändringsdirektivet). Ändringarna innebär bl.a. att det infördes s.k. allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar. Dessa minimikrav ska vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023 avseende bl.a. producentansvaren för bilar och däck.

I promemorian lämnas förslag till lag- och förordningsändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet när det gäller producentansvaret för bilar respektive däck.

När det i promemorian hänvisas till bestämmelser i de olika direktiven på avfallsområdet avses direktiven i den lydelse de har efter de ändringar som har gjorts.

3 EU-reglering om avfall och producentansvar

3.1 Avfallsdirektivet

EU:s övergripande reglering av avfall finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Avfallsdirektivet syftar till att skydda miljön och människors hälsa genom att ställa krav på att uppkomsten av avfall ska förebyggas, hur avfall ska hanteras och hur ett effektivt resursutnyttjande ska uppnås.

Avfallsdirektivet innehåller flera uttryck som är centrala för avfallshanteringen, t.ex. avfallsproducent, avfallsinnehavare, avfallshantering, insamling, återanvändning, återvinning och förberedelse för återanvändning.

Direktivet innehåller också den s.k. avfallshierarkin (artikel 4). Hierarkin utgår från vad som utgör det bästa alternativet från ett miljöperspektiv och innebär att medlemsstaternas första prioritet i lagstiftning och politik ska vara att främja avfallsförebyggande åtgärder. För det avfall som uppstår anger hierarkin en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling av avfallet. I första hand ska avfallet förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt och i sista hand bortskaffas. Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna använda sig av ekonomiska styrmedel och andra åtgärder för att ge incitament för tillämpningen av avfallshierarkin. Exempel på ett sådant styrmedel är införandet av producentansvar

Avfallsdirektivet har genomförts i svensk rätt bl.a. genom bestämmelser i 15 kap. miljöbalken (1998:808), avfallsförordningen (2020:614), miljöprövningsförordningen (2013:251) och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Avfallsdirektivet genomgick flera ändringar 2018. Av skälen till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet) framgår inte bara att avfallshanteringen behöver förbättras. Det anges också att det, för att göra ekonomin verkligt cirkulär, är nödvändigt att vidta ytterligare åtgärder för hållbar produktion och konsumtion, genom att fokusera på produkters hela livscykel på ett sätt som bevarar resurser och sluter kretsloppet (skäl 1).

Flera nya bestämmelser infördes i avfallsdirektivet genom ändringsdirektivet. Bland annat infördes allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar (artikel 8a).

3.2 Utökat producentansvar

För att stärka förebyggande av avfall, återanvändning samt materialåtervinning och annan återvinning av avfall får medlemsstaterna enligt avfallsdirektivet införa system för utökat producentansvar (artikel 8.1). Enligt definitionen i avfallsdirektivet innebär ett utökat producentansvar att produkters producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (artikel 3.21).

Ett producentansvar innebär att kostnaden för att ta hand om avfallet som en produkt ger upphov till flyttas från avfallsinnehavaren eller den som annars ansvarar för avfallet (i Sverige kommunerna när det gäller s.k. kommunalt avfall) till producenterna. Varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utvecklar, tillverkar, bearbetar, behandlar, säljer eller importerar produkter är producent enligt avfallsdirektivet (artikel 8.1).

Ett utökat producentansvar kan innebära dels att producenterna ska ta emot produkter som har blivit avfall, dels att de ska se till att avfallet hanteras på visst sätt. Medlemsstaterna får också kräva att producenterna offentliggör information om i vilken grad produkten kan återanvändas eller materialåtervinnas (artikel 8.1 andra stycket). Medlemsstaterna får även vidta lämpliga åtgärder för att uppmuntra att produkter utformas så att deras miljöpåverkan och generering av avfall under produktionen och den efterföljande användningen av produkterna minskar.

Avfallsdirektivet kräver inte att medlemsstaterna inför utökat producentansvar. Däremot reglerar avfallsdirektivet vilka krav som får och ska ställas om medlemsstaterna gör det (artiklarna 8 och 8a). För vissa produkttyper, bl.a. bilar, följer det dock av andra EU-direktiv att ett producentansvar ska finnas. För däck finns ingen EU-reglering med krav på att ett producentansvar ska finnas.

3.3 De allmänna minimikraven för utökat producentansvar

Om ett system för utökat producentansvar införs ska de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet (artikel 8a) tillämpas. Alla befintliga och nya producentansvar måste uppfylla minimikraven senast den 5 januari 2023. Hit hör bl.a. producentansvaren för bilar och däck. Ett av minimikraven ska dock enligt avfallsdirektivet inte tillämpas på producentansvaret för bilar. Det gäller artikel 8a.4a som handlar om ekonomisk ersättning från producenter.

Syftet med de allmänna minimikraven är att minska kostnaderna och förbättra resultaten av avfallshanteringen och att undvika hinder för en väl fungerande inre marknad.

Minimikraven ska även bidra till att kostnaderna för hantering av uttjänta produkter inkluderas i produktpriserna och ge incitament för producenterna att, när de utformar sina produkter, i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning och reparation och förekomsten av farliga ämnen. Kraven bör framför allt förbättra styrningen av och insynen i systemen för utökat producentansvar (skäl 22 till ändringsdirektivet).

Kopplat till system för utökat producentansvar finns också möjlighet för beslutsfattare att överväga att komplettera med styrmedel såsom skatter, avgifter och standarder för att få ut ett mer effektivt resultat i linje med avfallshierarkin (skäl 15 till ändringsdirektivet).

Produkters producenter kan fullgöra skyldigheterna kopplade till systemet för utökat producentansvar enskilt eller kollektivt (skäl 14 till ändringsdirektivet).

Kommissionen ska organisera ett informationsutbyte mellan medlemsstaterna och de aktörer som deltar i system för utökat producentansvar om det praktiska genomförandet av de allmänna minimikraven som fastställs i avfallsdirektivet. I samråd med medlemsstaterna ska kommissionen offentliggöra riktlinjer om gränsöverskridande samarbete om system för utökat producentansvar och om anpassningen av de ekonomiska bidrag som producenterna ska betala för avfallshanteringen vid kollektivt fullgörande av skyldigheter (artikel 8.5 med hänvisning till artikel 8a.4 b).

För att undvika snedvridning av den inre marknaden får kommissionen anta s.k. genomförandeakter i syfte att fastställa kriterier för enhetlig tillämpning av bestämmelsen om producenternas ekonomiska bidrag. Några sådana akter är ännu inte antagna.

3.4 Direktivet om uttjänta bilar

Hanteringen av uttjänta bilar regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon (ELV-direktivet).

ELV-direktivet syftar dels till att förebygga att avfall från fordon uppkommer, dels till att främja materialåtervinning och andra former av återvinning av uttjänta fordon och deras komponenter (artikel 1).

Med fordon avses, förenklat uttryckt, främst personbilar och lätta lastbilar med en totalvikt om högst 3 500 kg. Vissa trehjuliga motorfordon omfattas, dock inte trehjuliga motorcyklar (artikel 2.1).

Med uttjänta fordon avses fordon som utgör avfall enligt definitionen i avfallsdirektivet (artikel 2.2). Avfall är ett ämne eller föremål som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med (artikel 3.1 i avfallsdirektivet).

Enligt ELV-direktivet faller inte veteranfordon som förvaras på ett förnuftigt och miljöanpassat sätt, antingen i körklart skick eller isärplockade i delar, inom direktivets tillämpningsområde eftersom de inte omfattas av definitionen av avfall enligt avfallsdirektivet (skäl 10).

Producent i ELV-direktivets mening är en fordonstillverkare eller en importör som yrkesmässigt för in ett fordon till en medlemsstat (artikel 2.3).

Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att det upprättas ett system för insamling av uttjänta fordon (artikel 5). Enligt direktivet ska insamlingsanläggningarna finnas tillgängliga i lämplig omfattning (artikel 5.1). Vad som är att betrakta som lämplig omfattning framgår inte av direktivet. Enligt kommissionens vägledning till direktivet omfattas inte transporten till insamlingsstället av producentansvaret. Det är den siste bilägaren som ska stå för transportkostnaden (Directive 2000/53/EC on end-of-life vehicles, Guidance Document, European Commission, version 1 January 2005). I den svenska förordningen om producentansvar för bilar används ordet mottagningssystem i stället för insamlingssystem.

Medlemsstaterna ska se till att alla uttjänta fordon överlämnas till auktoriserade behandlingsanläggningar (artikel 5.2). Överlämning till auktoriserade behandlingsanläggningar ska kunna ske kostnadsfritt och producenterna ska stå för alla eller en betydande del av kostnaderna för att ta tillbaka uttjänta fordon (artikel 5.4). Om det uttjänta fordonet inte innehåller ett fordonens nödvändiga komponenter, särskilt motor eller karosseri, eller om det innehåller avfall som tillförts det uttjänta fordonet får medlemsstaterna föreskriva att inlämningen av sådant fordon inte ska vara avgiftsfri (artikel 5.4).

Skrotningsintyg ska vara ett villkor för avregistrering av det uttjänta fordonet och i direktivet finns angivet vem som får utfärda skrotningsintyg och under vilka förutsättningar (artikel 5.3).

ELV-direktivet innehåller återvinningsmål som bl.a. innebär att minst 85 procent av en uttjänt bils genomsnittsvikt ska återanvändas och materialåtervinnas (artikel 7).

Medlemsstaterna ska uppmuntra tillverkare att kontrollera användningen av farliga ämnen i fordon och minska dem så långt som möjligt, främja produktion som underlättar demontering, återanvändning och återvinning samt uppmuntra tillverkare att integrera en allt större kvantitet av återvunnet material i fordon och andra produkter. Medlemsstaterna ska också se till att material och komponenter i fordon som släpps ut på marknaden inte, annat än i särskilt angivna undantagsfall, innehåller bly, kvicksilver, kadmium och sexvärt krom (artikel 4).

Medlemsstaterna ska vart tredje år rapportera till kommissionen om genomförandet av direktivet (artikel 9.1).

4 Producentansvaret för bilar

4.1 Regleringen i Sverige

I Sverige har ELV-direktivet genomförts framför allt genom förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar och bilskrotningsförordningen (2007:186). I förordningen om producentansvar för bilar regleras bl.a. mottagningssystemet, mottagningsställen, rapporteringskrav och skyldigheter att ta hand om uttjänta bilar. Bilskrotningsförordningen reglerar kraven på bilskrotningsanläggningar, auktorisation, vad som ska demonteras, vad som ska redovisas m.m.

Förordningen (2003:208) om förbud mot vissa metaller i bilar genomför ELV-direktivets förbud mot användning av bly, kvicksilver, kadmium och sexvärt krom (undantag anges i bilaga II till ELV-direktivet). Regler om flyttning av uttjänta bilar och andra fordon finns i lagen (1982:129) respektive förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall.

Producentansvar för bilar har funnits i Sverige sedan 1 januari 1998. Sverige införde således ett producentansvar för bilar redan innan det fanns EU-bestämmelser på området. Producentansvaret reglerades i förordningen (1997:788) om producentansvar för bilar.

Huvudsyftet med att införa ett producentansvar för bilar var att minimera avfallsmängderna, minska behovet av nytt material och styra tillverkarna av bilar att konstruera bilar som var anpassade till en hög grad av återvinning. Med producent avsågs yrkesmässiga tillverkare och importörer av bilar och med bilar avsågs alla bilar med en vikt av högst 3 500 kg som fanns på marknaden när producentansvaret trädde i kraft (prop. 1995/96:174).

Regeringen föreslog att ansvaret skulle begränsas till de bilar producenten tillverkat eller importerat och inte utsträckas till alla bilar med det märke som producenten representerade. Producenterna skulle ha möjlighet att utforma mottagningen av uttjänta bilar på det sätt som producenterna själva ansåg lämpligast och det skulle inte vara fråga om ett krav på att ta hand om alla uttjänta bilar utan endast de som lämnades till producenterna. Någon ensamrätt till de uttjänta bilarna var det inte fråga om. Den siste bilägaren skulle ha möjlighet att lämna sin uttjänta bil till en auktoriserad bilskrotare, vilken som helst, även om denne inte hade avtal med producenten. Anledningen var att man ville bibehålla konkurrensen om materialet i den uttjänta bilen (prop. 1995/96:174 s. 16).

Genom förordningen från 1997 uppfyllde Sverige delar av ELV-direktivet redan när direktivet antogs. Sverige har därefter genom ändringar i förordningen genomfört ytterligare delar av direktivet. I och med den nya förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar som trädde i kraft den 1 juni 2007 utvidgades producentansvaret till att omfatta alla bilar vars totalvikt inte överstiger 3 500 kg och direktivets krav på en kostnadsfri inlämning av dessa fordon genomfördes.

Syftet med förordningen är att bilar ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs och att det avfall som ändå

uppkommer ska tas omhand av producenternas mottagningssystem på ett miljömässigt godtagbart sätt (1 §).

4.2 Bilar som omfattas av producentansvaret

Enligt den nuvarande förordningen om producentansvar för bilar (producentansvarsförordningen) omfattas personbilar, bussar och lastbilar vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram, och som inte är försedda med medar eller band av förordningen. Vad som avses med personbilar, bussar och lastbilar anges i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i Transportstyrelsens föreskrifter. En personbil är en bil som är konstruerad och byggd för persontransport, med högst åtta sittplatser utöver förarplatsen. Personbilar förekommer i två olika klasser, där klass I omfattar bilar som huvudsakligen är byggda för persontransport. I klass II däremot ingår bilar som har ett permanent karosseri som är inrättat som bostadsutrymme; husbilar. Husbilar kan dock även registreras som lastbil (2 § lagen om vägtrafikdefinitioner). En personbil är en bil enligt kategori M₁ i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om bilar och släpvagnar som dras av bilar (TSFS 2013:63).

4.3 Aktörer som berörs av producentansvaret

I detta avsnitt beskrivs de centrala aktörerna inom producentansvaret.

4.3.1 Producenter

Med producent avses enligt producentansvarsförordningen den som yrkesmässigt i Sverige tillverkar eller yrkesmässigt till Sverige för in bilar. Naturvårdsverket och branschen har tolkat denna definition som att generalagenten, men inte varje enskild återförsäljare, är att betrakta som producent. För personbilar klass I finns det en generalagent för respektive bilmärke och det innebär att antalet producenter i den kategorin uppgår till cirka 30 stycken.

När det gäller producenter för husbilar (personbilar klass II) så är bilden lite mer komplicerad eftersom det inte finns samma system med generalagenter för respektive märke. Det finns generalagenter för några fabrikat, medan andra importeras av olika distriktsimportörer. Antalet husbilsimportörer och tillverkare som är registrerade som producent hos Transportstyrelsen uppgår till cirka 130 stycken enligt sammanställda uppgifter från branschorganisationen Husvagnsbranschens Riksförbund.

Med undantag för några enstaka generalagenter är alla producenter för personbilar klass I, lätta lastbilar och lätta bussar medlemmar i branschorganisationen BIL Sweden. Organisationens medlemmar står tillsammans för cirka 97 procent av nybilsförsäljningen i Sverige inom dessa fordonskategorier.

BIL Sweden är inte en producentansvarsorganisation men koordinerar samarbete mellan producenter som är medlemmar och övriga aktörer och har åtagit sig ansvaret för rapporteringen till Naturvårdsverket. I övrigt har

BIL Sweden inte något avtalat ansvar för att uppfylla producenternas skyldigheter enligt producentansvaret. BIL Sweden har dock samordnings- och bevakningsansvar för medlemmarnas räkning gentemot myndigheter i fråga om bl.a. producentansvaret.

Producenterna ska enligt producentansvarsförordningen utan ersättning ta emot uttjänta bilar för skrotning, om producenten tillverkat bilen i Sverige eller yrkesmässigt fört in den till Sverige, eller om det för bilen inte finns någon ansvarig producent (3 §). Om det saknas ansvarig producent ska producenterna varje kalenderår ta emot en lika stor andel av de uttjänta bilarna som motsvarar producentens marknadsandel av antalet nyregistrerade bilar i Sverige närmast föregående kalenderår (3 § andra stycket).

Det innebär att alla bilar som lämnas för skrotning i Sverige ska tas emot av svenska bilproducenter och den siste bilägaren ska kunna lämna den uttjänta bilen till en producent utan kostnad. Ett undantag finns och det är om bilen saknar värdefulla delar som t.ex. motor och växellåda. I de fallen kan bilägaren behöva betala för skrotningen (3 § tredje stycket). Kommuner får dock lämna fordonsvrak utan kostnad även när värdefulla delar saknas. I praktiken lämnas inte bilarna till producenterna utan till mottagningssystemet (se nedan).

Producenten ska se till att vissa mål nås (6 §). För de bilar som tas emot i mottagningssystemet ska producenten se till att minst 95 procent av bilens vikt återanvänds eller återvinns, varav minst 85 procent av bilens vikt ska utgöras av återanvändning eller materialåtervinning (fr.o.m. 2015). Andelarna ska beräknas på bilens tjänstevikt med avdrag för förarvikt (75 kg) och bränslevikt (40 kg) och utgöra ett genomsnitt per bil och år. Dessa mål omfattar inte de uttjänta bilar som kommer in till bilskrotningsföretag som står utanför mottagningssystemet. Producenterna har dock ett visst ansvar även i fråga om dessa uttjänta bilar. De ska i den mån det är skäligt vidta de åtgärder som behövs för att målen för återanvändning och återvinning nås beträffande alla uttjänta bilar i Sverige räknat som ett årligt genomsnitt per bil (12 §). Motsvarande skyldighet finns för bilskrotningsföretagen i bilskrotningsförordningen.

I samband med marknadsföring av nya bilar ska en producent lämna viss information (8 §). Det handlar bl.a. om bilens konstruktion och innehåll och att uttjänta bilar kan lämnas kostnadsfritt till ett mottagningssystem. Producenten ska även informera om det återvinnings- och återanvändningsresultat som återlämnandet bidrar till.

4.3.2 Försäkringsbolag

Försäkringsbolagen är en viktig aktör när det gäller hanteringen av uttjänta bilar eftersom de löser in bilar efter bilolyckor. Eftersom dessa bilar i regel har ett högt reservdelsvärde, säljer försäkringsbolagen dessa vidare till bilskrotare. Försäkringsbolagen är även en viktig aktör när det gäller återanvändning av bildelar vid reparation av krockskadade bilar. I försäkringsvillkoren ingår ofta att fordon ska repareras med begagnade delar i så stor utsträckning som möjligt. Verkstäderna ges ofta ett ekonomiskt incitament att öka återanvändningen av reservdelar (Jensen, Carl m.fl., 2012, Utvärdering av förändrad demontering och återvinning

av uttjänta fordon i Sverige, IVL-rapport B2068, version 2). De tio försäkringbolag som är medlemmar hos Svensk Försäkring försäkrade tillsammans cirka 5 miljoner personbilar 2020 och cirka 3 miljoner övriga fordon (Antal försäkrade fordon och marknadsandelar, Svensk Försäkrings webbplats, 2021-06-07).

4.3.3 Bilskrotningsföretag

Enligt bilskrotningsförordningen ska en bilskrotare vara auktoriserad av länsstyrelsen i sitt län för att få bedriva bilskrotningsverksamhet (3 och 6 §§). En bestämmelse om att det krävs auktorisation för att bedriva bilskrotningsverksamhet infördes 2001 genom en ändring i dåvarande bilskrotningslagen (1975:343). Skälet till att kravet på auktorisation infördes var ELV-direktivet, där det anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att alla bilskrotare ska ha tillstånd från eller registreras hos de behöriga myndigheterna (prop. 2000/01:47, s. 22).

Auktorisationen gäller i fem år och får sen förnyas efter en ny ansökan (7 §). Länsstyrelsen ska återkalla en auktorisation om bilskrotaren inte längre uppfyller kraven för auktorisationen, åsidosätter sina skyldigheter i väsentlig mån, inte följer de bestämmelser och tillståndsvillkor som gäller för verksamheten eller om inga skrotningsintyg har utfärdats på ett år (11 §). Det är de auktoriserade bilskrotarna som utfärdar det skrotningsintyg som krävs för att bilen ska avregistreras i Transportstyrelsens vägtrafikregister.

Det finns i dag cirka 270 auktoriserade bilskrotare. Av dessa var det ungefär 260 som under 2019 bedrev en aktiv verksamhet och tog emot uttjänta bilar för demontering (Återvinningsrapport 2019 för uttjänta bilar, BIL Sweden, december 2020).

Storleken på verksamheterna varierar. Många företag är små familjeföretag med någon enstaka anställd medan det även finns större verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på flera platser. De minsta verksamheterna tar emot mellan 10 och 250 uttjänta bilar per år, medan de större hanterar cirka 5 000 bilar per år.

Sedan 2002 har antalet aktiva bilskrotare minskat med ungefär 50 procent. En förklaring till minskningen är att det är svårare att få lönsamhet i verksamheten till följd av ökade kostnader genom ökade krav på verksamheterna och att modernare bilar är mer komplicerade att demontera.

Sveriges Bilåtervinnares Riksförbund (SBR) är en sammanslutning av företag inom bildemonteringsbranschen. SBR ska verka för en god utveckling i branschen i samverkan med myndigheter och andra aktörer. Antalet medlemmar uppgår till 111 vilka står för cirka 75 procent av all återvinning av bilar i Sverige (skrivelse till Miljödepartementet, 7 april 2021, M2018/02909). För att få vara medlem i organisationen krävs bl.a. att företaget är miljö- och kvalitetscertifierat (s.k. tredjepartscertifiering). SBR har tagit fram en egen branschcertifiering.

4.3.4 Nätverket Bilretur

Bilretur, som ägs av SBR och Stena Recycling AB, tillhandahåller ett nätverk av auktoriserade bilskrotare som tar emot uttjänta bilar. För närvarande ingår 98 bildemonteringsföretag i Bilretur (skrivelse till Miljödepartementet, 7 april 2021, M2018/02909).

Bilretur och dess medlemmar utgör det s.k. mottagningssystemet inom producentansvaret och tillhandahåller för närvarande mottagningslösningar i 266 av landets 290 kommuner.

4.3.5 Fragmenteringsföretag

Det finns i dag tre större fragmenteringsföretag som tar emot uttjänta bilar från bilskrotare; Stena Recycling, Kuusakoski Recycling och Skrotfrag. Stena Recycling är den aktör som tar emot flest bilar. Företaget är även med och driver Bilretur och den aktör som många av bilproducenterna (husbilsproducenterna är ett undantag) har avtal med för att ta hand om karossen för fragmentering efter demontering.

4.3.6 Bilägare

Majoriteten av de personbilar som är i trafik ägs av privatpersoner (79 procent). Bland privatpersonerna ägs 65 procent av bilarna av män. Det finns inget krav på bilägare att lämna sin uttjänta bil till producenternas mottagningssystem (Bilretur). Under förutsättning att bilen är komplett har bilägaren dock rätt att lämna den uttjänta bilen utan kostnad till mottagningssystemet. De kostnader som ändå uppstår för den sista bilägaren är kostnader för att transportera bilen till mottagningssystemet. Det finns ett visst ekonomiskt incitament för den sista bilägaren att lämna bilen till en auktoriserad bilskrotare eftersom det är först när ett skrotningsintyg finns som den årliga vägtrafikregisteravgiften på 65 kronor inte behöver betalas.

4.3.7 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har inget utpekad tillsynsansvar för producentansvaret för bilar. För flera andra producentansvar är Naturvårdsverket utpekad tillsynsmyndighet (2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket är dock den myndighet som ansvarar för att årligen lämna uppgifter till EU om hanteringen av de uttjänta bilar som återvinns. Naturvårdsverket har påpekat att det vore lämpligt att även producentansvaret för bilar räknas upp i nämnda bestämmelse i miljötillsynsförordningen.

Det finns ingen skyldighet för bilproducenter att registrera sig hos Naturvårdsverket eller annan myndighet, eller hos något mottagningssystem eller producentansvarsorganisation.

Naturvårdsverket får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av producentansvarsförordningen. Några föreskrifter har dock inte meddelats.

4.3.8 Länsstyrelsen

Länsstyrelsens roll är att pröva ansökningar om auktorisation enligt kraven i bilskrotningsförordningen.

Vid prövningen ska berörd kommun och Polismyndigheten ges tillfälle att yttra sig över en ansökan om auktorisation. Ärenden om auktorisation är ovanliga hos länsstyrelsen. I t.ex. Västra Götaland uppges det handla om ungefär ett ärende vart fjärde år. Länsstyrelsen kan även återkalla en auktorisation, vilket enligt länsstyrelserna är mycket ovanligt.

Länsstyrelsen bedriver endast tillsyn mot de bilskrotare som är tillståndspliktiga enligt miljöprövningsförordningen. I stället är det kommunerna som ansvarar för tillsynen av de anmälningspliktiga bilskrotarna.

4.3.9 Kommuner

Kommunerna ansvarar för den lokala tillsynen inom producentansvaret. De innebär att de bl.a. har tillsyn över att mottagningssystemet fungerar lokalt. Kommunerna har även tillsynsansvar för anmälningspliktiga bilskrotare. Kommunerna har enligt producentansvarsförordningen även ett informationsansvar gentemot hushållen. Kommunerna ska i samband med att de informerar om avfallshanteringen inom kommunen även informera om hanteringen av uttjänta bilar (11 §). Informationen ska innehålla upplysningar om de mottagningssystem som finns tillgängliga i respektive kommun.

Producenterna ska samråda med berörda kommuner i frågor som rör mottagningssystemet (7 §). Det kan handla om frågor som rör antalet mottagningsplatser och dess utformning och information till hushållen.

4.3.10 Transportstyrelsen

Vägrafikregistret som innehåller uppgifter om landets alla fordon finns hos Transportstyrelsen. Det är även Transportstyrelsen som med hjälp av registret hanterar olika avgifter, tillstånd och ägarbyten som kopplar till fordon.

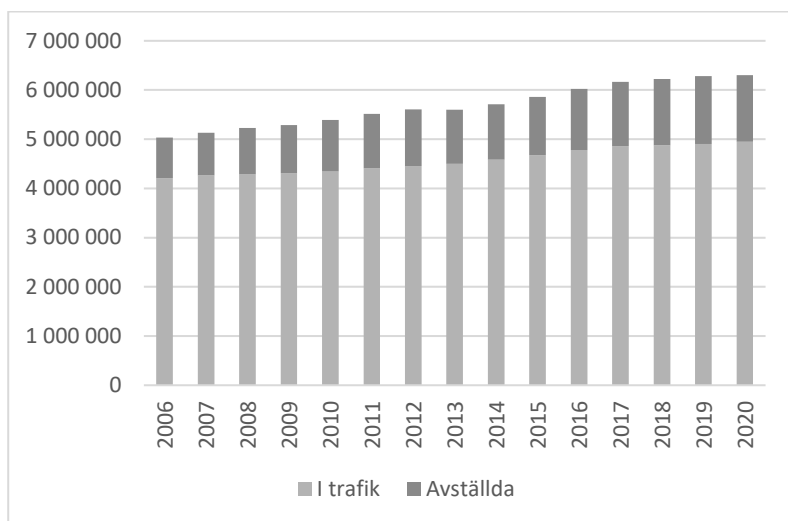
Transportstyrelsen för även ett register över alla auktoriserade bilskrotare.

4.4 Antalet bilar inom producentansvaret

4.4.1 Antalet registrerade bilar

Antalet registrerade bilar ökar stadigt. I figuren nedan redovisas det totala antalet personbilar i december varje år, uppdelat på om bilarna är i trafik eller avställda.

Figur 4.1 **Antalet personbilar uppdelat på om de är i trafik eller avställda i december 2006–2020**



Källa: Bearbetad data från Trafikanalys 2021, (Fordon, 2020 tabellverk, Statistik 2021:5, hämtad 2021-05-17).

Totalt fanns det i december 2020 6,3 miljoner personbilar registrerade. En mycket liten del av dessa omfattas inte av producentansvaret. Till exempel så ingår i denna siffra ca 40 000 husbilar som är tyngre än 3 500 kg och därmed inte omfattas av producentansvaret. Antalet personbilar har ökat med 25 procent sedan 2006 och under samma period har antalet bilar som är avställda ökat med 63 procent och utgjorde i december 2020 drygt 21 procent av alla personbilar.

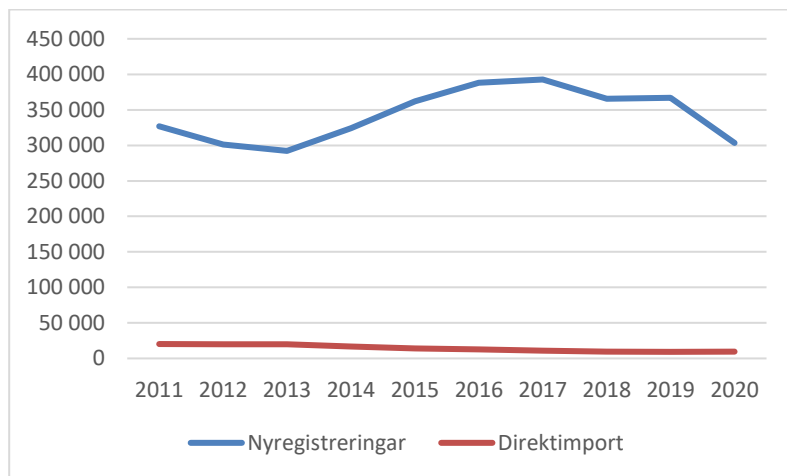
Utöver personbilarna fanns det 808 230 lätta lastbilar registrerade i december 2020. Av dessa lätta lastbilar var 26 procent avställda vid samma period. Det totala antalet husbilar med en totalvikt på max 3 500 kg vid samma period var 64 747 stycken. Drygt 60 procent av dessa var registrerade som personbilar och resten som lastbilar. Andelen husbilar som var avställda i december 2020 var ca 80 procent, vilket till viss del kan förklaras av att husbilar framförallt används på sommaren.

Vid samma tillfälle fanns det även 1 834 bussar med en maxvikt på 3 500 kg registrerade. Av dessa bussar var 60 procent avställda. (Trafikanalys, 2021, Fordon, 2020, tabellverk, Statistik 2021:5, publicerad 2021-03-04).

Nyregistreringar

Antalet nyregistrerade bilar under åren 2011–2020 redovisas i figur 4.2 nedan. Även antalet direktimporterade bilar redovisas i figuren.

Figur 4.2 **Antalet nyregistrerade personbilar, totalt och direktimporterade, 2011–2020**



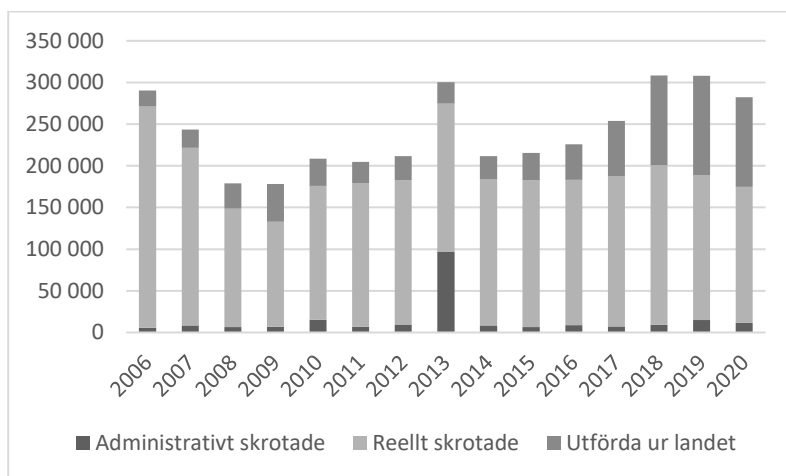
Källa: Bearbetad data från Trafikanalys 2021 (Fordon, 2020 tabellverk, Statistik 2021:5, PB tabell 1, publicerad 2021-03-04).

Antalet nyregistrerade personbilar har varierat under de senaste åren och det är en nedåtgående trend sedan 2017. Direktimporten av personbilar har minskat stadigt sedan 2011 mätt i antalet bilar. Som andel av nyregistreringarna har direktimporten minskat sedan 2013 för att öka något under 2020. Under det senaste året utgjorde direktimporten 3,1 procent av nybilsregistreringen. (Trafikanalys 2021, Fordon, 2020, tabellverk, Statistik 2021:5, publicerad 2021-03-04). Enligt uppgifter från Transportstyrelsen kommer en majoritet av bilarna som direktimporteras från andra EU-länder.

4.4.2 Antalet avregistrerade bilar

Att avregistrera en bil innebär att den tas bort permanent från vägtrafikregistret. Skrotning är den vanligaste orsaken till avregistrering, men det sker även när bilar lagligt förs ut ur landet. I figuren nedan redovisas det totala antalet avregistreringar för personbilar för åren 2006–2020, uppdelat på olika orsaker.

Figur 4.3 Antalet avregistrerade personbilar, uppdelat på olika orsaker, 2006–2020



Källa: Bearbetad data från Trafikanalys, 2021, Fordon på väg, Fordonsstatistik månad för månad.

Administrativ skrotning omfattar bilar som avregistrerats för att de inte längre omfattas av registreringsplikt, överförs till det militära fordonsregistret eller varit efterlysta i mer än två år utan att påträffas. Det omfattar även bilar som skrotats och avregistrerats utan skrotningsintyg. Det stora antalet administrativt skrotade bilar 2013 förklaras av att Transportstyrelsen gjorde en genomgång av avställda fordon som resulterade i fler avregistreringar än ett normalt år.

Antalet avregistreringar varierar över åren, och under de senaste åren har utförseln av bilar från Sverige ökat och utgjort en större andel av avregistreringarna.

4.5 Hanteringen av uttjänta bilar

4.5.1 Mottagningssystemet

Producenterna har i dag inget ansvar för att samla in bilar, endast ett ansvar för att ta emot bilar som den sista bilägaren vill lämna in. Enligt producentansvaret ska producenten fullgöra sin skyldighet att ta emot uttjänta bilar genom att själv eller tillsammans med andra ekonomiska aktörer se till att det finns ett eller flera lämpliga mottagningssystem där bilägaren kan lämna bilen kostnadsfritt under förutsättning att värdefulla komponenter inte har plockats ur bilen.

Ett lämpligt mottagningssystem ska enligt producentansvarsförordningen utformas så att det är lättillgängligt för bilägaren. Bilägaren ska ha möjlighet att lämna sin uttjänta bil på ett mottagningsställe eller en mobil mottagningsstation inom ett avstånd på 50 km eller inom den kommun där bilägaren har sin hemvist (4 § andra stycket). Det finns möjlighet för Naturvårdsverket att under en viss tid ge dispens från avståndskraven på mottagningssystemet om det är motiverat med hänsyn till befolkningstäthet eller geografiska förutsättningar.

Det mottagningssystem som finns i dag utgörs av Bilretur som för närvarande har mottagningslösningar i 266 av landets 290 kommuner. Mottagningsställena är antingen belägna hos medlemsföretag, bilfirmor eller bilverkstäder. I vissa fall finns de på kommunens återvinningscentral och på vissa ställen ombesörjer medlemsföretagen hämtning hos bilägaren eller på anvisad plats. I vissa delar av Norrland finns det inga bilskrotare men där tillhandahålls andra lösningar och andra mottagningsplatser. Enligt uppgift från företrädare för Bilretur tas 57 procent av alla bilar som lämnas in för skrotning om hand inom mottagningssystemet.

Utöver de bilskrotare som ingår i mottagningssystemet finns det drygt 170 andra auktoriserade bilskrotare där den sista bilägaren kan lämna sin uttjänta bil. För dessa bilskrotare finns inte kravet om att bilen ska tas emot kostnadsfritt.

Husbilsproducenterna är inte en del av mottagningssystemet. Den sista husbilsägaren är i stället hänvisad till att lämna husbilen hos en auktoriserad bilskrotare.

4.5.2 Demontering av bilar

De bilar som bildemonterarna tar emot kommer från två olika kanaler. En kategori är krockskadade bilar som kommer från försäkringsbolag. Dessa bilar har ofta ett högt reservdelsvärde och säljs därför till bildemonterarna från försäkringsbolagen. Den andra kategorin bilar är uttjänta fordon som lämnas in av ägaren. Dessa är av varierande kvalitet men har generellt sett ett litet eller inget reservdelsvärde. Andelen krockskadade bilar utgör cirka 25–30 procent av de skrotade bilarna.

En uttjänt bil klassas som farligt avfall. Bilskrotaren ansvarar för att bilen töms på vätskor, gaser och komponenter med farliga ämnen (t.ex. batterier, blyvikter och katalysatorer). Även komponenter som glastrutor, däck och fälgar ska demonteras för återvinning. De delar och komponenter som kan återanvändas som reservdelar tas om hand. Tillgången på reservdelar minskar i de nyare bilmodellerna till följd av den tekniska utvecklingen. Enligt bildemonterarnas branschorganisation SBR skulle sannolikt fler komponenter kunna återanvändas om bildemonterarna fick bättre information från producenterna.

Förutom de kostnader bilskrotaren har för att sanera och demontera bilen uppstår även intäkter från den skrotade bilen. Även om den inte innehåller några reservdelar som kan säljas så har den kaross som återstår efter demonteringen ett värde i form av de metaller som kan materialåtervinnas. Vilka kostnader och intäkter som uppstår varierar stort mellan olika bilar och olika bilskrotare. Kostnaderna varierar beroende på bilens konstruktion, arbetsmetoder samt hyra och löner. Inkomsterna från bildemontering beror på bilmärke, material och förekomsten av återanvändbara reservdelar. Metallerna i chassit och katalysatorn är det som genererar de största intäkterna. Intäkterna är större för en krockskadad bil som skrotas, men samtidigt uppstår ökade kostnader för transport, demontering och inköpet från försäkringsbolaget, vilket gör att nettointäkten inte är så mycket större.

Branschen upplever en osäkerhet när det gäller hur en övergång mot fler elbilar kommer att påverka bilskrotningsföretagen. Elbilarna kräver en

annan process för demontering och återvinning, men även återanvändning kan komma att påverkas. Det finns endast ett fåtal aktörer som hanterar elbilar i dag och eventuellt utvecklas marknaden mot färre och större, mer avancerade företag.

Alla bils-krotare, även de som står utanför Bilretur, ska årligen rapportera uppgifter om återanvändning och återvinning till BIL Sweden och tillsynsmyndigheten. Detta sköts olika bra och av de företag som står utanför Bilretur rapporterar endast ca hälften enligt uppgifter från BIL Sweden.

Det förekommer viss illegal verksamhet när det gäller skrotning av bilar där verksamheter som inte anmält verksamheten till kommunen och inte heller har auktorisation från länsstyrelsen tar emot uttjänta bilar. Det är ett problem ur flera olika perspektiv. Bland annat lever inte illegala bils-krotare upp till de miljökrav som auktoriserade aktörer måste leva upp till. Det medför en ökad risk för förorening av miljön vid omhändertagandet av den uttjänta bilen men även bristande materialåtervinning. Det förekommer även att uttjänta bilar exporteras i stället för att tas om hand i Sverige, vilket innebär illegal export av avfall och bidrar till miljöproblem i mottagarlandet som ofta inte har motsvarande krav på hanteringen av uttjänta bilar. Enligt en uppskattning gjord av Naturvårdsverket 2015 kunde antalet illegala bils-krotare vid tillfället vara någonstans mellan 580 och 870 stycken (Omhändertagande av övergivna, uttjänta fordon samt flyttning av fordon i vissa fall, NV-06341-14). Enligt Naturvårdsverket utgjorde skrotbilar och bildelar 2018 merparten av de illegala gräns-överskridande transporter av avfall som stoppades på väg till eller från Sverige. De flesta var på väg ut från Sverige. Eftersom det finns pengar att tjäna i den illegala verksamheten kan dessa aktörer ofta erbjuda betalning för uttjänta bilar, vilket innebär en snedvriden konkurrens på bildemonteringsmarknaden. Att identifiera och stänga ned illegala verksamheter av det här slaget är något som ingår i kommunernas tillsynsarbete. Det är dock ett resurskrävande arbete som vanligtvis inte kan finansieras genom tillsynsavgifter.

4.5.3 Fragmentering av bilar

Den kaross som återstår efter demontering och sanering pressas och säljs sedan till ett företag som fragmenterar chassit. Fragmenteraren betalar ett kilopris för materialet. Priset sätts kvartalsvis och styrs framförallt av järn- och stålpriserna på råvarubörsen, men påverkas även av transporter och kvaliteten på karossen. Periodvis, t.ex. under åren 2015 och 2016 var råvarupriserna så låga att materialvärdet i karosserna inte täckte kostnaderna för hanteringen av avfallet (demontering, transport och återvinning). Enligt uppgifter från Stena medför återvinningen av husbilar en kostnad totalt sett. Viktmässigt så går den största delen av ett uttjänt fordon till fragmentering. Det är därmed fragmenteringen som har störst påverkan på återvinningsgraden och därmed måluppfyllelsen inom producentansvaret. Genom fragmenteringen och den efterföljande sorteringen erhålls tre olika fraktioner där metallfraktionerna är de som genererar en intäkt när de säljs vidare till smältverk. Det uppstår även en brännbar fraktion (s.k. fluff) som består av plaster, gummi och textilier och som går

till förbränning. Den sista fraktionen är en utsiktad fraktion (s.k. fines) som består av bl.a. plast, glas, textil och metall. Denna fraktion används i dag som konstruktionsmaterial på deponier. De två sista fraktionerna genererar ingen intäkt utan är sådant som fragmenteringsbolagen generellt sett får betala för att bli av med.

De flesta bilproducenter (husbilsproducenterna undantagna) har slutit individuella avtal med Stena om hantering av demonterade bilar. Som nämns ovan är det Stena som tillsammans med SBR äger Bilretur. Avtalen mellan producenterna och Stena bygger i princip på att det material som Stena hanterar har ett ekonomiskt värde som täcker de kostnader Stena har för att hantera avfallet. Lösningen har även kallats för ett "noll-avtal". Även om det i de befintliga avtalen finns en viss buffert för att kompensera om materialpriserna för det återvunna materialet skulle falla dramatiskt är upplägget, enligt företrädare för Stena, känsligt för nedgång i materialpriset på råvarubörsen eller ökade kostnader för demontering av bilarna.

4.5.4 Rapportering av uppgifter

Sverige ska regelbundet rapportera uppgifter och statistik inom en rad olika områden, t.ex. enligt EU:s avfallsstatistikförordning (Europaparlamentets och rådets förordning nr 2150/2002 av den 25 november 2002 om avfallsstatistik) och avfallsdirektivet.

Enligt ELV-direktivet ska medlemsstaterna årligen lämna uppgifter om hur de uttjänta bilarna behandlas, fördelat på olika behandlingsmetoder, totalt för alla uttjänta bilar i medlemsstaten, men också fördelat på olika materialfraktioner efter fragmentering. Naturvårdsverket samlar in uppgifterna via branschorganisationen BIL Sweden. BIL Sweden får i sin tur uppgifter från svenska bilskrotare som lämnar uppgifterna till producenterna. Det görs i det webbaserade rapporteringssystemet Materialredovisning.se. Det är BIL Sweden som har utvecklat och tillhandahåller systemet och det är tillgängligt för alla auktoriserade bilskrotare i Sverige. Bilskrotarna rapporterar in sina mängder av ämnen, vätskor och komponenter som har hanterats i verksamheten och övriga uppgifter som producenterna behöver för att fullgöra sitt redovisningsansvar. BIL Sweden sammanställer uppgifterna för producenternas räkning och lämnar en rapport med uppgifterna till Naturvårdsverket. Uppgifter från rapporteringssystemet hämtas även av eller lämnas till respektive kommun som ett underlag för tillsynsarbetet.

Även andra producentansvar har rapporteringsbestämmelser. Naturvårdsverket har tagit fram ett digitalt system för hantering av producentansvar kallad E-tjänster för utökat producentansvar (EUPA). Systemet, som driftsattes i en första version årsskiftet 2019/2020, ger möjlighet att registrera aktörer, att ta emot årlig rapportering från producenter m.fl., utgöra underlag för EU-rapportering, vara underlag för fakturering m.m. (Naturvårdsverket, 2021, Förbättrad avfallsstatistik – behov, brister och vägen framåt, redovisning av ett regeringsuppdrag, skrivelse 2021-02-18, NV-02826-20). I den första utformningen av systemet omfattas producentansvaren för elutrustning och batterier men systemet kommer att byggas ut och omfatta fler producentansvar. Det finns enligt uppgift från Natur-

vårdsverket möjlighet att anpassa systemet även till producentansvaret för bilar, till en viss utvecklingskostnad.

4.6 Tillsyn över miljöfarlig verksamhet, egenkontroll och miljöcertifiering

Hantering av uttjänta bilar är en miljöfarlig verksamhet som det krävs tillstånd för eller anmälan av för att få bedriva. Sådan bilskrotningsverksamhet som bedrivs enligt bilskrotningsförordningen och som handlar om att tömma, demontera och yrkesmässigt återvinna uttjänta bilar är en s.k. C-verksamhet som ska anmälas till kommunen enligt miljöprövningsförordningen. Om bilskrotningsverksamheten omfattar sådana fordon som inte omfattas av bilskrotningsförordningen, t.ex. tunga lastbilar och bussar, krävs tillstånd från länsstyrelsen för verksamheten. En anmälan till kommunen eller ett tillstånd från länsstyrelsen krävs för att få auktorisation enligt bilskrotningsförordningen.

Tillsynsansvaret över bilskrotningsanläggningarna ligger normalt hos kommunerna. I de fall då verksamheten kräver tillstånd utövar länsstyrelsen tillsynen, om den inte har överlåtits till kommunen.

Tillsynen enligt miljöbalken och de bestämmelser som meddelats med stöd av balken finansieras via avgifter. Avgifter för länsstyrelsens tillsyn över tillståndspliktig verksamhet regleras i förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. För miljöfarlig verksamhet finns en årlig fast avgift som täcker både tillsyn och provning som faktureras av länsstyrelsen. Kommunerna beslutar själva, med stöd av ett bemyndigande i miljöbalken (27 kap. 1 §), om den timtaxa som kan tas ut för tillsyn. Detta medför att avgifterna kan vara olika stora beroende på i vilken kommun verksamheten bedrivs. Avgiften ska dock följa den s.k. självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

Kravet på verksamhetsutövers egenkontroll finns i miljöbalken och gäller för både tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter (26 kap. 19 §). I Naturvårdsverkets handbok (Naturvårdsverket, Egenkontroll för C-verksamheter, 2006:06) beskrivs kravet på egenkontroll som ett krav på att företaget regelbundet ska kontrollera sin påverkan på miljön. I detta ingår förebyggande arbete för att minska risken för negativ påverkan på miljön. Krav på dokumentation i samband med egenkontroll beskrivs i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll (4–7 §§). Där ställs bl.a. krav på att företaget ska göra en riskvärdering av verksamheten och upprätta en ansvarsfördelning för de delar av verksamheten som påverkar miljön. Det finns även krav på att företaget ska ha rutiner för kontroll och underhåll av de delar av verksamheten som kan påverka miljön. Ett sätt att fullgöra kravet på egenkontroll kan vara en miljöcertifiering av verksamheten (SOU 2002:50 s. 188).

Tillsynsmyndighetens uppgift är att kontrollera att bestämmelserna följs och bedöma egenkontrollens omfattning.

Företag och organisationer kan på frivillig väg låta sig miljöcertifieras som ett hjälpmedel för att kontrollera att lagar och föreskrifter på miljöområdet följs, eller som en konkurrensfördel. En miljöcertifiering innebär kortfattat att man låter sin verksamhet provas och utvärderas mot

något standardiserat miljöledningssystem. Den internationellt mest kända inom miljö är ISO 14001. EMAS är EU:s frivilliga system för miljöstyrning och miljörevision. En certifiering införs stegvis där det första steget är att göra en utredning kring verksamhetens miljöpåverkan. Baserat på utredningen formuleras och antas sedan en miljöpolicy med övergripande och detaljerade mål, samt ett miljöledningsprogram som visar hur målen ska nås. Personal med arbetsuppgifter som kan ge betydande miljöpåverkan ska genomgå lämplig utbildning. När miljöledningssystemet har införts utförs en certifieringsrevision av ett utomstående certifieringsorgan. Efter att eventuella avvikelser åtgärdats certifieras verksamheten mot standarden. Därefter gör certifieringsorganet återkommande revisioner av hela eller delar av verksamheten, oftast en gång per år. Avvikelser från miljöledningssystemet noteras av certifieringsorganet och åtgärdas av verksamhetsutövaren. Betydande missförhållanden kan leda till att certifieringen återkallas.

4.7 Straff och miljösanktionsavgifter

En producent kan enligt producentansvarsförordningen dömas till böter om den inte fullgör sina skyldigheter att ta emot en uttjänt bil för skrotning utan ersättning, om den inte har sett till att det finns ett eller flera lämpliga mottagningssystem eller inte tillhandahåller de upplysningar som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning (19 §).

I bilskrotningsförordningen finns också bestämmelser om straff (52 §). Exempelvis kan den som bedriver yrkesmässig bilskrotning utan att vara auktoriserad eller obehörigen utger sig för att vara en auktoriserad bilskrotare dömas till böter.

Bilskrotarnas skyldighet att lämna uppgifter enligt bilskrotningsförordningen till tillsynsmyndigheter är sanktionerad med en miljösanktionsavgift om 5 000 kronor (11 kap. 16 a § förordningen om miljösanktionsavgifter).

En producent som inte årligen redovisar på vilket sätt producenten fullgör sina skyldigheter inom producentansvaret kan åläggas att betala 20 000 kronor i miljösanktionsavgift (11 kap. 15–16 §§).

4.8 Producentansvar för bilar i andra länder

4.8.1 Norge

Norge har genomfört ELV-direktivet, trots att man inte är medlem i EU. Producentansvaret för bilar innebär att tillverkare och importörer av bilar har ansvar för att finansiera insamling och behandling av uttjänta bilar, genom att delta i en godkänd producentsammanslutning. Det är ett krav på producenterna att de ska vara med i en producentsammanslutning. Om en producent inte är medlem föreläggs denne av Miljödirektoratet (motsvarande svenska Naturvårdsverket) att bli medlem.

Producentsammanslutningarna ska vara godkända och ansvarar för att det finns ett rikstäckande insamlingssystem där den sista bilägaren kan lämna en uttjänt bil utan kostnad. Det finns i dag två producent-

sammanslutningar som är godkända av Miljödirektoratet. Endast en av dessa bedriver verksamhet för närvarande och det är Autoretur. Autoretur tillhandahåller ett rikstäckande nätverk av godkända bilskrotare som sköter omhändertagandet av insamlade bilar. Autoretur samarbetar med tre underleverantörer som ser till att täcka insamling och behandling i tre olika regioner. Underleverantörerna har avtal med 141 bilskrotare.

Alla som lämnar in ett uttjänt fordon till en godkänd bilskrotare i Norge får en ”vrakpant” (skrotningsbidrag) om 3 500 norska kronor. Skrotningsbidraget beslutas av Stortinget och finansieras genom att det tas ut en avgift vid varje nybilsförsäljning. Avgifterna administreras och betalas ut av norska Skatteverket. Det är således inte producenterna som finansierar skrotningsbidraget. Under åren 2007–2019 var insamlingsgraden 100,6 procent vid en jämförelse med avregistrerade fordon under samma period. I Norge tror man att den höga insamlingsgraden beror på att skrotningsbidrag betalas ut.

Det finns även bilskrotningsföretag som står utanför Autoretur eftersom Autoretur inte har ensamrätt. Under 2020 tog dock Autoretur hand om 99,4 procent av alla uttjänta bilar som skrotades det året.

4.8.2 Finland

Finland har i egenskap av medlemsstat i EU, genomfört ELV-direktivet i finsk lagstiftning, i finska avfallslagen. Producentansvaret omfattar bilar, paketbilar och andra liknande fordon. Producenter är fordonstillverkare, yrkesmässiga importörer och yrkesmässiga återförsäljare.

Producenterna kan välja att fullgöra sitt producentansvar genom att ansluta sig till en producentsammanslutning. Då övergår producentansvaret från producenten till producentsammanslutningen som sköter de lagstadgade producentansvarsskyldigheterna. För de flesta är detta det enklaste sättet att fullgöra sina skyldigheter. Producentsammanslutningar är sådana sammanslutningar som har bildats på initiativ av producenterna själva och som kontrolleras av dem. I Finland finns en godkänd producentsammanslutning för uttjänta bilar, Finsk Bilåtervinning AB. De anslutna producenterna betalar en anslutningsavgift och därefter en årlig avgift till producentsammanslutningen. Den årliga avgiften baseras på mängden bilar som producenten satt på marknaden och varierar mellan 3,20 and 18,90 euro. Kostnader för demontering och fragmentering täcks för närvarande genom intäkterna från återvinningen.

En producent kan också fullgöra sitt producentansvar genom att lämna in en ansökan om godkännande för anteckning i ett producentregister. Då ska producenten själv organisera ett riksomfattande insamlingsnätverk för uttjänta bilar med minst 200 mottagningsplatser och ordna avfallshanteringen av uttjänta bilar på egen bekostnad. För närvarande finns det ingen producent som har valt denna lösning eftersom det innebär för stora kostnader att driva ett rikstäckande insamlingsystem på egen hand.

Den uttjänta bilens sista ägare är skyldig att lämna in bilen antingen till en enskild producent eller till en producentsammanslutning. I Finland ingår samtliga auktoriserade bilskrotare i Finsk Bilåtervinning AB. Producenterna har därigenom, till skillnad från i Norge och Sverige, ensamrätt till materialet i uttjänta bilar.

Finland har inte skrotningspremier eller liknande som incitament för bilägaren att lämna sin bil till skrotning. Uppskattningsvis samlas 74 procent av de uttjänta bilarna in genom producenternas insamlings-system. Resterande 24 procent är bilar som ställs av och det är inte klart vad som händer med dessa. En del av bilarna blir stående och en del exporteras.

4.8.3 Danmark

I Danmark måste tillverkare och importörer som sätter bilar på den danska marknaden registrera sig i ett producentregister som administreras av den oberoende, icke-vinstdrivande organisationen DPA-System (Dansk Producent Ansvar). DPA-System inrättades i enlighet med den övergripande danska miljölagstiftningen (lov om miljøbeskyttelse, LBK nr 1121 af 03/09/2018) med syftet att administrera producentansvaren för elutrustning, batterier och ackumulatorer samt uttjänta bilar. Det är DPA-system som avgör vilka företag som måste registrera sig och därmed räknas som producent.

Producenterna betalar en anslutningsavgift på 1 000 DKK samt en årlig avgift till DPA-System för att täcka administrativa kostnader. Den årliga avgiften fastställs årligen av danska Miljöstyrelsen. Avgiften baseras på antalet bilar som producenten har satt på marknaden.

Bilproducenter som sätter 20 eller fler bilar på marknaden årligen kan välja att ansluta sig till en producentansvarsorganisation för att uppfylla producentansvarets skyldigheter, eller så kan de välja att uppfylla kraven på egen hand. Det finns en producentansvarsorganisation för uttjänta bilar; Dansk Bilretur.

I Danmark finns det bilskrotare som verkar utanför producenternas insamlingssystem. Producenterna har därmed inte ensamrätt till de uttjänta bilarna.

Den sista bilägarens ansvar är att lämna en uttjänt bil till en bilskrotare, som är godkänd och uppfyller de miljökrav som ställs gällande demontering av bilar. Bilägaren har rätt att lämna bilen till en producent utan kostnad. I de flesta fall får bilägaren även ersättning för skrotningen som betalas av Dansk Bilretur.

5 Producentansvar för däck

5.1 Det svenska producentansvaret för däck

Bestämmelserna om producentansvaret för däck finns i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck (producentansvarsförordningen). Producentansvaret infördes den 1 oktober 1994. Sedan dess har förordningens bestämmelser ändrats vid flera tillfällen. Producentansvaret för däck har inte sin grund i någon EU-rättsakt utan är ett nationellt producentansvar. Det finns dock fler länder än Sverige som har infört producentansvar för däck, bl.a. Finland och Norge.

De däck som omfattas av producentansvaret är däck för personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon (2 §).

Producenter av däck är enligt producentansvarsförordningen skyldiga att ta emot däck som har tjänat ut och se till att däcken återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas omhand på något annat miljömässigt godtagbart sätt. Producenterna ska också informera om återlämning av däck som tjänat ut samt underlätta för dem som har sådana däck att återlämna däcken (4 §).

Producent är den som yrkesmässigt tillverkar, importerar, eller säljer däck. Även den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer sådana fordon och redskap som är försedda med nyproducerade däck är producent i förordningens mening (3 §).

Den som är producent enligt förordningen om producentansvar för bilar eller den som regummerar däck utan att sälja dem vidare är dock undantagna från producentansvarsförordningen för däck. Det innebär att de däck som sitter på en nyregistrerad bil inte ingår i producentansvaret för däck utan faller under producentansvaret för bilar.

5.2 Aktörer som berörs av producentansvaret

I detta avsnitt beskrivs de centrala aktörerna inom producentansvaret.

5.2.1 Producenter för däck

Det sker ingen tillverkning av däck i Sverige, så alla däck som används i Sverige importerar av yrkesmässiga aktörer eller säljs direkt av yrkesmässiga aktörer i andra länder till användare i Sverige.

Aktörer som räknas som producent

Den som yrkesmässigt importerar vissa fordon med monterade däck eller endast däck till Sverige räknas som producent. Den yrkesmässiga importen av däck till Sverige sker genom olika kanaler. Det finns t.ex.

- marknadsbolag som ägs av internationella däcktillverkare
- fristående importörer
- importörer av t.ex. motorcyklar, släpvagnar, traktorer och andra fordon försedda med nyproducerade däck som inte omfattas av producentansvaret för bilar
- regummerare som importerar stommar och därefter säljer det regummerade däcket.

Även återförsäljare av däck är producent enligt förordningen.

Antalet importörer av däck är fler än hundra. En importör kan sälja däcken direkt till en konsument, till en återförsäljare eller använda dem i en yrkesmässig verksamhet (ex. åkerier som importerar egna däck).

Aktörer som inte räknas som producent

Utöver de aktörer som listas ovan sätts det även däck på den svenska marknaden av aktörer som i dag inte omfattas av producentansvaret eller är undantagna. Det är t.ex.

- producenter enligt förordningen om producentansvar för bilar (de däck som sitter på en nyregistrerad bil omfattas av producentansvaret för bilar)
- utländska företag som säljer däck direkt till svenska konsumenter över internet.

Under bilens livslängd byts däcken vanligtvis ut och ersätts med nya däck vid flera tillfällen. De nya däck som sätts på bilen har sålts separat och omfattas följaktligen av producentansvaret för däck, medan de ursprungliga som byts ut faller under producentansvaret för bilar. Det är inte möjligt att skilja ut originaldäcken som sitter på nyregistrerade bilar och som omfattas av producentansvaret för bilar från andra däck som sålts separat och omfattas av producentansvaret för däck, när däcken har blivit uttjänta och byts mot nya. För att förenkla hanteringen av de uttjänta däcken är praxis därför att kvitta de däck som satt på bilen när den såldes på den svenska marknaden för första gången mot de däck som sitter på bilen vid skrotning. Bilproducenten ansvarar därmed för de däck som demonteras från bilen när den skrotas.

Eftersom det bara är yrkesmässig import som omfattas av producentansvaret ingår inte den import som sker av privatpersoner, även om den i många fall går via en så kallad monteringspartner, dvs. en svensk verkstad som monterar däcken åt kunden.

Det finns uppskattningar som pekar på att privatimporten av däck i genomsnitt utgör 7–12 procent av de däck som sätts på marknaden i EU-länder och att det sannolikt kommer att öka. Svensk Däckåtervinning AB (SDAB) uppmanar privatpersoner som importerat däck att frivilligt betala ett bidrag till återvinningen på 20 kronor per däck. Vad SDAB känner till är det dock ingen som har gjort en sådan inbetalning.

5.2.2 Svensk Däckåtervinning AB

År 1994 bildade däckbranschen Svensk Däckåtervinning AB (SDAB). Bolaget ägs av Däck-, Fälg- & Tillbehörlleverantörernas Förening och Däckspecialisternas Riksförbund med regummeringssektionen RS. SDAB är ett bolag med särskild vinstutdelningsbegränsning vars syfte är att, utan vinstsyfte, uppfylla kraven i förordningen om producentansvar för däck för de däckproducenter som anslutit sig.

Det finns inget krav i dag på att producenter ska ansluta sig till en producentansvarsorganisation. Det finns bara ett krav på att däckproducenter ska ta emot uttjänta däck och se till att de tas om hand på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Det är 250 producenter som anslutit sig till SDAB. Enligt uppgifter från SDAB står de anslutna producenterna för en stor andel av de däck som sätts på marknaden i Sverige inom producentansvaret. Det finns dock några större och ett stort antal små producenter som inte är anslutna till SDAB. SDAB organiserar insamling och återvinning av däck för anslutna

producenter. Eftersom däck inte har en unik märkning samlas det även in däck från icke anslutna producenter och däck som egentligen faller utanför producentansvaret. Det finns i dag cirka 5 000 avtalade hämtningsplatser över hela landet och cirka 12 000 hämtningar utförs årligen. SDAB upphandlar för närvarande Ragn-Sells Däckåtervinning för att samla in och återvinna uttjänta däck samt för att sälja det återvunna materialet. Från och med den 1 januari 2023 kommer SDAB självt ansvara för insamlingen och återvinningen av däcken och en ny återvinningsanläggning ska byggas.

5.2.3 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen över producentansvaret. Ansvaret är inte explicit uttalat i miljötillsynsförordningen (2011:13) utan följer av att ingen annan myndighet har ett utpekat ansvar enligt förordningen (2 kap. 3 § och 3 kap. 2 § miljötillsynsförordningen).

5.2.4 Kommunerna

Kommunerna ansvarar för den lokala tillsynen inom producentansvaret. De innebär att de bl.a. har tillsyn över att insamlingen och hanteringen av de uttjänta däcken fungerar lokalt.

5.3 Mottagningssystemet för uttjänta däck

5.3.1 Finansiering och antalet däck

Varje däckimportör som anslutit sig till SDAB betalar en avgift för däcken som de importerar. Avgiften ska täcka kostnaderna för hämtning, bearbetning och återvinning av uttjänta däck. I de flesta fall förs denna avgift vidare till återförsäljare och betalas till slut av däckkonsumenten.

Återvinningsavgiften är indelad i sex olika kategorier framförallt baserat på storlek på däcken. Avgiften varierar mellan 10 och 1 000 kronor plus moms per däck. Lägst avgift har regummerade personbilsdäck som tillverkats i Sverige medan stora entreprenaddäck har den högsta avgiften. För vanliga personbilsdäck är avgiften 16 kronor plus moms per däck. Avgifterna finns på SDAB:s webbplats.

Enligt uppgifter från SDAB satte anslutna producenter under 2020 totalt 6 069 021 däck på marknaden. Däck till personbilar och lätta lastvagnar utgjorde 93 procent av däcken. Antalet däck som sattes på marknaden var något lägre under 2020 jämfört med åren innan.

Personbilsdäck används i ungefär 4–6 år innan de är utslitna, medan buss- och lastbilsdäck är utslitna redan efter ett år. Andra däck kan ha en längre livslängd.

Det är i storleksordningen 25 miljoner däck som är i omlopp i Sverige. Det inkluderar även däck som inte omfattas av producentansvaret. Däck har ingen individuell märkning utan däck från samma tillverkningsomgång märks utifrån tillverkare, tillverkningsplats och tillverkningsår/-

månad. Det går därför inte att identifiera vem som satt ett däck på marknaden efter att det har lämnat importören.

5.3.2 Insamling av uttjänta däck

Byte av däck, dvs. att ersätta ett utslitet med ett nytt däck på fälgen, kräver specialutrustning och sker därför i stort sett uteslutande på verkstäder. Det innebär att avfallet i form av uttjänta däck till huvuddelen uppstår i yrkesmässig verksamhet. Undantag är exempelvis gamla däck på fälg som lämnas av privatpersoner vid återvinningscentraler eller till verkstäder.

Enligt producentansvaret är alla däckproducenter skyldiga att ta emot uttjänta däck, även om inga nya däck köps vid samma tillfälle. SDAB tar ansvar för att organisera insamlingen av de uttjänta däck som anslutna producenter importerat. Hos producenter och på återvinningscentralen kan privatpersoner lämna åtta däck per tillfälle utan kostnad.

För att SDAB ska ta emot däcken ska de vara demonterade från fälgen och får inte innehålla några föroreningar, t.ex. ska däcken vara rengjorda från eventuell punkteringsvätska. Däckverkstäderna tar vanligtvis ut en avgift för att demontera däck från fälgen. Fälgarna är metallskrot och kan lämnas på återvinningscentralen av privatpersoner när de blir avfall.

Hämtning av minst två ton däck (ca 300 personbilsdäck) sker kostnadsfritt hos däckverkstäder, större åkerier med egen däckhantering, kommunala återvinningscentraler och andra aktörer som är en del i SDAB:s nätverk. För mindre volymer finns det 5 000 uppsamlingsplatser där uttjänta däck kan lämnas. SDAB erbjuder även att mot betalning hämta mindre volymer däckavfall. Under 2016 hämtades däck på drygt 3 300 platser runtom i Sverige. Hämtningarna gjordes framförallt hos däckverkstäder men även på många kommunala återvinningscentraler.

SDAB samlar i dag in fler däck än vad de anslutna producenterna har satt på marknaden. Även om producenternas ansvar för uttjänta däck är vagt formulerat i producentansvarsförordningen (se avsnitt 5.1) så visar det på att det finns ett problem med s.k. friåkare, dvs. aktörer som inte tar sitt ansvar när det gäller uttjänta däck utan låter de producenter som anslutit sig till SDAB finansiera avfallshanteringen även av de däck dessa aktörer har satt på marknaden.

Ytterligare ett problem som SDAB har lyft är att det finns kommersiella avfallstransportörer som mot betalning erbjuder hämtning av uttjänta däck från däckverkstäder, bildemonterare, återvinningscentraler och andra aktörer. Anledningen till att avfallsinnehavaren väljer denna lösning i stället för SDAB:s kostnadsfria hämtning kan vara att utrymmet att förvara däck är begränsat, att tillräcklig volym för kostnadsfri hämtning inte nås eller att däckavfallet då transporteras bort tillsammans med annat avfall. Avfallstransportörerna hämtar i vissa fall även uttjänta däck som faller under producentansvaret för bilar från bildemonterare. Avfallstransportören beställer sedan hämtning från SDAB. SDAB har ingen möjlighet att spåra var däcken kommer ifrån och vilka däck som faller under deras ansvar. Enligt uppgift förekommer även att avfallstransportören plockar ut däck som har ett värde. Denna hantering påverkar även den hämtningslogistik som SDAB byggt upp baserat på däcktätheten där människor bor och avfallet uppkommer.

Utmaningar med nuvarande kvittningssystem mellan däck- och bilproducenter

Bilproducenter enligt förordningen om producentansvar för bilar omfattas i dag inte av producentansvaret för däck. Det innebär att bilproducenterna ansvarar för de däck som ursprungligen sitter på de bilar som omfattas av producentansvaret för bilar. För att denna uppdelning ska vara praktiskt genomförbar har ett kvittningssystem införts mellan de båda producentansvaren. De fyra originaldäcken kvittas mot de däck som sitter på uttjänta bilar som lämnas in för demontering, och bilproducenterna ansvarar i stället för att ta hand om dessa däck.

Några av förutsättningarna för att kvittningssystemet ska vara rättvist är att originaldäcken och däck på en uttjänt bil kostar lika mycket att hantera, att antalet skrotade bilar motsvarar antalet nyregistrerade bilar (med viss eftersläpning) samt att de olika däckerna hanteras separat från varandra. Enligt SDAB är inte någon av dessa förutsättningar uppfyllda fullt ut. Till att börja med menar SDAB att originalmonterade däck på nya bilar är mer kostsamma att hantera än skrotbilsäck eftersom de första ofta väger mer och innehåller mer teknologi. När det gäller antalet skrotade bilar så har det i genomsnitt skrotats i genomsnitt cirka 190 000 bilar per år under åren 2010–2020. Nybilsförsäljningen under samma år ligger i genomsnitt på 375 000 bilar per år. Även om det finns en viss eftersläpning så skiljer sig antalet bilar och därmed antalet däck som ska hanteras inom kvittningen åt. Resultatet blir att bilproducenterna ansvarar för att hantera färre däck än vad de sätter på marknaden. Att vissa bildemonterare även är däckverkstad försvårar kontrollen över vilka däck som ska tas om hand inom respektive system, och det händer att däck från uttjänta bilar felaktigt lämnas till SDAB:s insamlingssystem. Även det faktum att bilproducenterna saknar rådighet över alla uttjänta bilar som skrotas och därmed däckerna som sitter på bilen (eftersom mindre än 50 procent av bildemonterarna ingår i mottagningssystemet BilRetur) bidrar till att det är svårt att säkerställa att däckerna från skrotade bilar hanteras separat. Något som ytterligare försvårar en separat hantering av däckerna (och möjligheten att spåra däckerna) är, som nämns ovan, att det finns kommersiella avfalls-transportörer som samlar in däck från olika typer av verksamheter och sen lämnar över däckerna till SDAB.

5.3.3 Behandling av det insamlade däckavfallet

De insamlade däckerna transporteras i dag till någon av Ragn-Sells sju anläggningar, där de sorteras och behandlas för återvinning. Vissa däck återvinns hela och blir t.ex. sprängmattor, medan andra klipps, granuleras eller pulveriseras. Vid granuleringsprocessen sorteras gummi, textil och stål ut för separat återvinning.

Under 2020 återvanns 84 574 ton däck för SDAB:s räkning och motsvarar enligt SDAB en återvinningsgrad på över 100 procent sett utifrån de däck som sattes på marknaden av anslutna producenter. Återvinningen har generellt ökat under de senaste åren, men minskade under 2020 med 8 500 ton jämfört med året innan. En del av minskningen förklaras av minskad insamling till följd av minskad försäljning av däck och en del av en ökad lageruppgygnad under året. Eftersom inga däck

numera deponeras uppfyller producenterna kraven enligt förordningen för producentansvar för däck.

I tabellen nedan redovisas hur de däck som samlats in av SDAB har återvunnits sedan 2017.

Tabell 5.1 Hantering av insamlade uttjänta däck inom producentansvaret för däck 2017–2020 (ton)

	2017	2018	2019	2020
Regummering	21	0	0	0
Export hela däck	1 134	1 529	1 002	982
Materialåtervinning sprängmattor	9 335	8 874	5 495	7 290
Materialåtervinning granulat	5962	6 905	4 174	883
Övrig materialåtervinning	20 102	12 505	14 552	13 608
Energiutvinning	25 864	28 357	27 952	20 427
Energiutvinning cementindustri	22 445	29 065	36 870	35 053
Materialsättning	3 039	3 422	2 964	6 331
Summa återvunnet	87 903	90 657	93 010	84 574

Källa: Svensk Däckåtervinning, 2021.årsrapport 2020.

Av de däck som blivit avfall och samlats in av SDAB under 2020 gick en liten del till förberedelse för återanvändning (regummering och export av däck), 66 procent till energiutvinning genom förbränning och ca 30 procent till materialåtervinning. Den största delen (ca 50 procent) av materialåtervinningen utgörs av övrig materialåtervinning. I övrig materialåtervinning ingår återvinning av stålfraktionen i däck och en mycket liten andel däck som återvunnits genom pyrolys. Materialåtervinning i form av granulat har minskat med 85 procent under de senaste åren till följd av uppmärksamhet kring frågan om mikroplaster och konstgräsplaner där granulaten i första hand används.

5.4 Producentansvar för däck i andra länder

Av våra nordiska grannländer har Finland och Norge infört producentansvar för däck.

5.4.1 Finland

I Finland har man infört ett producentansvar för däck. Däckproducenterna har tillsammans bildat en producentansvarsorganisation som organiserar avfallshanteringen av däck, Finsk Däckåtervinning AB. Producentansvarsorganisationen ska tillhandahålla minst 350 insamlingsplatser i hela landet där avfallsinnehavaren ska kunna lämna uttjänta däck enkelt och utan att betala något. För närvarande finns fler insamlingsplatser, cirka 3 000, så som däckåterförsäljare, verkstäder m.fl. Insamlingen och åter-

vinningen av däck finansieras med en återvinningsavgift. Avgiften tas ut av köparna vid försäljningen av nya däck och betalas sedan in till producentansvarsorganisationen via producenterna.

Insamlingsgraden har de senaste åren varit mer än 100 procent. Återvinningsmålet för uttjänta däck innebär att 95 procent av vikten av uttjänta däck ska förberedas för återanvändning eller återvinnas på något sätt.

5.4.2 Norge

Även Norge har infört ett producentansvar för däck. Däckproducenterna kan välja mellan att själva ta hand om avfallet från uttjänta däck eller att gå med i en producentansvarsorganisation som sköter insamling och avfallshantering. Det finns en godkänd norsk producentansvarsorganisation, Norsk Dekkretur AS. Producentansvarsorganisationen ser till att det finns insamlingsplatser i hela landet bestående av bl.a. återförsäljare och verkstäder. Norge har inga reglerade mål för insamling eller återvinning av däck.

6 Förslag om producentansvar för bilar

De nuvarande svenska bestämmelserna om producentansvar för bilar infördes den 1 juni 2007 och bygger på ELV-direktivet. Direktivet syftar till att förebygga uppkomsten av avfall från fordon. Direktivet syftar även till att främja återanvändning, materialåtervinning och återvinning av fordon och dess komponenter.

EU:s övergripande reglering av avfall finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och upphävande av vissa direktiv (avfallsdirektivet). Avfallsdirektivet genomgick flera ändringar 2018. Flera nya bestämmelser infördes i avfallsdirektivet genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/851 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv 2008/98/EG om avfall (ändringsdirektivet). Bland annat infördes allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar (artikel 8a i avfallsdirektivet). Syftet med minimikraven är att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning om producentansvar. De allmänna minimikraven ska genomföras på alla nya och befintliga producentansvar i medlemsstaterna, bl.a. producentansvaret för bilar.

Inom EU pågår för närvarande en översyn av ELV-direktivet. De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet ska dock vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023. En utgångspunkt för arbetet med denna promemoria har därför i första hand varit att göra de justeringar som är nödvändiga för att genomföra de allmänna minimikraven.

Flera producentansvar, t.ex. producentansvaret för elutrustning och producentansvaret för förpackningar, har bestämmelser om insamlingsystem för insamling och hantering av avfallet från producenters produkter. Den som driver insamlingssystemet ansvarar ofta för mer än

enbart insamling. Därför har uttrycket insamlingssystem i miljöbalken nyligen ersatts med det nya uttrycket producentansvarsorganisation (15 kap. 9 §, SFS 2021:881). Med producentansvarsorganisation avses ”en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter”. I denna promemoria används därför uttrycket producentansvarsorganisation i stället för insamlingssystem när förslagen beskrivs.

6.1 En ny förordning om producentansvar för bilar

Promemorians förslag: En ny förordning om producentansvar för bilar ska införas, som ska ersätta den nuvarande förordningen.

Några bestämmelser i den nuvarande producentansvarsförordningen ska flyttas över till den nya förordningen utan att ändras i sak. Det gäller främst bestämmelserna om återvinningsmål och bestämmelserna om producenters skyldighet att lämna information om bilar innehåll och omhändertagande.

Skälen för förslaget: Förordningen om producentansvar för bilar (nuvarande producentansvarsförordningen) reglerar inte allt det som behövs för att uppfylla de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet. I viktiga delar behövs det nya eller ändrade bestämmelser. Även antalet bestämmelser kommer att öka väsentligt i och med genomförandet av de allmänna minimikraven. För att regleringen ska bli överskådlig och tydlig är det därför lämpligt att besluta en ny förordning om producentansvar för bilar (nya producentansvarsförordningen).

Några bestämmelser i den nuvarande producentansvarsförordningen bör flyttas över till den nya producentansvarsförordningen utan att ändras i sak. Det gäller t.ex. bestämmelserna om vilka återvinningsmål som ska uppnås, bestämmelsen om vilken information som en producent ska lämna i samband med marknadsföring av nya bilar och bestämmelsen om information om material och innehåll i bilar som en producent ska lämna för att underlätta demontering och materialåtervinning.

Det kan dock påpekas att terminologin i den nuvarande producentansvarsförordningen skiljer sig något från den som används i miljöbalken och avfallsdirektivet när det gäller uttrycket återanvändning. I nuvarande producentansvarsförordningen används uttrycket återanvändning när det gäller uttjänta bilar på ett sätt som enligt avfallsdirektivet anses vara förberedelse för återanvändning. Det samma gäller för uttrycket materialåtervinning, som i den nuvarande producentansvarsförordningen har en vidare innebörd än vad uttrycket har i avfallsdirektivet. Enligt producentansvarsförordningen kan även deponitäckning räknas som materialåtervinning (2 e § förordningen om producentansvar för bilar jämfört med 15 kap. 6 § miljöbalken). I båda fallen bygger terminologin på ELV-direktivet och ändringar bör därför avvakta översynen av det direktivet.

6.2 Syftet med producentansvaret förtydligas

Promemorians förslag: I den nya producentansvarsförordningen ska det i inledningsbestämmelsen förklaras att förordningen innehåller bestämmelser om ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för bilar.

Det ska också anges att förordningen syftar till att bilar ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs och till att producenterna ska bekosta omhändertagandet av uttjänta bilar. Förordningen ska vidare syfta till att avfallet ska återvinnas eller komponenter från uttjänta bilar återanvändas, och till att de återvinningsmål som anges i förordningen kan nås.

Skälen för förslaget: Det centrala bemyndigandet i miljöbalken som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att införa producentansvar har nyligen ändrats. Ändringen, som trädde i kraft den 1 november 2021, innebär att regeringen får meddela vissa föreskrifter ”för att införa system för utökat producentansvar för avfallshantering” (15 kap. 12 §, SFS 2021:881). Det har också införts en förklaring av uttrycket. Med system för utökat ansvar för avfallshantering ska avses ett system som innebär att producenter ansvarar ekonomiskt eller organisatoriskt för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel (15 kap. 9 §).

Genom producentansvaret för bilar har regeringen använt sig av bemyndigandet i miljöbalken. I och med införandet av den nya förklaringen, som kommer från avfallsdirektivet, är det lämpligt att i det i den nya producentansvarsförordningen framgår att det genom förordningen inrättas ett system för utökat producentansvar för avfallshantering för bilar.

Vidare bör det, liksom i den nuvarande producentansvarsförordningen, anges att förordningen syftar till att bilar ska utformas och framställas på ett sådant sätt att uppkomsten av avfall förebyggs.

I den nuvarande producentansvarsförordningen anges att producenter ska tillhandahålla system för mottagning av uttjänta bilar. I den nya producentansvarsförordningen bör det bli tydligare att syftet med producentansvaret är att producenterna ska stå för kostnaderna för mottagningen av uttjänta bilar. Det bör därför framgå redan av den inledande bestämmelsen att det avfall som ändå uppkommer ska tas emot av ett system för uttjänta bilar som bekostas av producenterna.

På samma sätt som i dag bör det vidare framgå i den inledande bestämmelsen att förordningen syftar till att avfallet ska återvinnas eller att komponenter från uttjänta bilar ska återanvändas. Dessutom bör det framgå att syftet är att återvinningsmålen som anges i förordningen ska nås.

6.3 Innebörden av uttrycket producent ändras

Promemorians förslag: Innebörden av uttrycket producent ska utvidgas till att även omfatta den som yrkesmässigt, från ett land utanför Sverige, säljer bilar till användare i Sverige.

Med producent ska i förordningen om producentansvar för bilar därmed avses den som

1. yrkesmässigt tillverkar bilar i Sverige,
2. yrkesmässigt för in bilar till Sverige, eller
3. från ett annat land än Sverige yrkesmässigt säljer bilar till användare i Sverige.

Skälen för förslaget: Med producent avses enligt den nuvarande producentansvarsförordningen den som yrkesmässigt i Sverige tillverkar eller yrkesmässigt till Sverige för in bilar (2 b §). Förklaringen överensstämmer med definitionen av producent i ELV-direktivet (artikel 2.3). För att räknas som producent enligt förordningen måste aktören med andra ord vara etablerad i Sverige och bedriva yrkesmässig verksamhet här.

Det förekommer dock att bilar släpps ut på den svenska marknaden av andra aktörer än inhemska tillverkare och yrkesmässiga importörer. Det finns vissa aktörer som yrkesmässigt säljer bilar till Sverige på distans utan att vara etablerade i Sverige. Denna typ av försäljning räknas i dag som privatimport. Det sker även en privatimport av bilar där privatpersoner väljer att åka utanför Sveriges gränser för att köpa en bil som de sedan för in till Sverige. Privatpersoner kan även flytta till Sverige från ett annat land och välja att ta med sig bilen till Sverige. Även bilar som privatimporteras till Sverige måste dock registreras i bilregistret och som en del av det genomgå en ursprungskontroll. I samband med registreringen registreras de privatpersoner som importerar bilar till Sverige i Transportstyrelsens register för den eller de bilar de importerar. Det innebär inte att de räknas som producent enligt den nuvarande producentansvarsförordningen.

De bilar som i dag tas in till Sverige av privatpersoner ingår inte i producentansvaret eftersom det inte är en yrkesmässig import. I den nuvarande producentansvarsförordningen har regeringen valt att lösa ansvaret för de privatimporterade bilarna i avfallsledet genom en särskild bestämmelse. I den anges att sådana uttjänta bilar som inte har någon ansvarig producent (enligt definitionen i förordningen) utan ersättning ska tas om hand av övriga producenter. Varje producent är då skyldig att varje kalenderår ta emot en lika stor andel av de uttjänta bilarna som motsvarar producentens marknadsandel av antalet nyregistrerade bilar i Sverige under det närmast föregående kalenderåret (3 § första stycket 2 och andra stycket).

Omfattningen av privatimporten är i dag begränsad; den utgör cirka 3 procent av alla nyregistreringar. Endast en mycket liten andel av denna privatimport utgörs av yrkesmässig försäljning på distans till användare i Sverige. Det kan dock vara förhållanden som kan komma att ändras i framtiden. Enligt avfallsdirektivet ska också varje medlemsstat ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och

släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse ett producentombud som är etablerad på dess territorium (artikel 8a.5).

Ett producentombud ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium (se vidare avsnitt 6.5). För att även inkludera yrkesmässig försäljning från ett land utanför Sverige till användare i Sverige och för att kunna införa minimikravet som ger en möjlighet till att utse ett producentombud i Sverige bör innebörden av producent utvidgas. Även den som från ett land utanför Sverige yrkesmässigt säljer bilar till användare i Sverige bör därför anses vara en producent enligt den nya producentansvarsförordningen.

Eftersom ELV-direktivet är ett s.k. minimidirektiv finns det inga hinder mot att utöka förklaringen av producent.

6.4 Roller och ansvarsområden inom producentansvaret förtydligas

Promemorians förslag: Det ska införas nya uttryck i förordningen som får betydelse för fördelningen av ansvaret. Med att *tillhandahålla på den svenska marknaden* ska det avses att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet. Med att *släppa ut på den svenska marknaden* ska det avses att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden. Med att *vara etablerad i Sverige* ska det innebära att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

Roller och ansvar inom producentansvaret ska bli tydligare genom följande ändringar.

Den som i egenskap av producent släpper ut bilar på den svenska marknaden ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Anmälan ska göras innan bilar släpps ut på den svenska marknaden.

En producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som är godkänd för att ta hand om uttjänta bilar.

Ansvaret för den som innehar en uttjänt bil ska tydliggöras genom ett krav på att inte lämna den till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation för bilar eller till en auktoriserad bilskrotare.

Naturvårdsverket ska få ett tydligt tillsynsansvar för producentansvaret för bilar.

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer (artikel 8a.1 a). I direktivet exemplifieras vissa aktörer; produkters producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin.

Nya uttryck införs i förordningen

I flera andra producentansvar används uttryck som klargör roller och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Sådana uttryck bör införas även inom producentansvaret för bilar för att göra ansvaret tydligare. Uttrycken som bör införas är tillhandahålla på den svenska marknaden, släppa ut på den svenska marknaden och vara etablerad i Sverige.

Med att *tillhandahålla på den svenska marknaden* bör det avses att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet. Med att *släppa ut på den svenska marknaden* bör det avses att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden och med *att vara etablerad i Sverige* bör det innebära att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

Vissa skyldigheter bör knytas till den producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden. Det gäller skyldigheten att göra en anmälan till Naturvårdsverket och skyldigheten att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som är godkänd att ta hand om bilar när de blir avfall.

Anmälningsskyldighet för producenter som släpper ut bilar på den svenska marknaden

Enligt förordningen om producentansvar för bilar är en producent den som yrkesmässigt i Sverige tillverkar eller yrkesmässigt till Sverige för in bilar (2 b §). Naturvårdsverket får uppgifter om vilka som är bilproducenter på den svenska marknaden från branschorganisationen Bil Sweden. Alla bilproducenter är dock inte medlemmar i Bil Sweden. Till exempel finns det många husbilsproducenter som omfattas av producentansvaret, men som inte är medlemmar i Bil Sweden. Det finns även generalagenter för personbilar som inte är anslutna till Bil Sweden. Sammantaget är det svårt för Naturvårdsverket att få en heltäckande bild av vilka bilproducenterna är. Detta påverkar i sin tur möjligheten att bedriva tillsyn.

Andra regleringar om producentansvar innehåller krav på producenter att anmäla sig till Naturvårdsverket innan produkter görs tillgängliga på marknaden (se t.ex. 32 § förordningen [2014:1075] om producentansvar för elutrustning och 12 § förordningen [2008:834] om producentansvar för batterier).

Naturvårdsverket har behov av att löpande få vetskap om vilka producenterna på den svenska marknaden är för att kunna informera om producentansvaret och utöva tillsyn. Därför bör det införas en bestämmelse om att en producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden ska göra en anmälan till Naturvårdsverket. Producenten bör vara skyldig att göra en sådan anmälan innan producenten släpper ut bilar på den svenska marknaden.

Anmälan bör, utöver rent formella uppgifter, innehålla uppgift om vilket bilvarumärke och typ av bil som producenten ska släppa ut på marknaden och vilken producentansvarsorganisation som producenten tillhandahåller eller har anlitat. Producenten bör också vara skyldig att underrätta Naturvårdsverket om eventuella ändringar i fråga om uppgifterna.

Anmälan till Naturvårdsverket bör göras digitalt. Det finns redan en digital lösning hos Naturvårdsverket som används för andra producent-

ansvar och denna lösning kan enligt Naturvårdsverket utvecklas för att omfatta fler producentansvar.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 13 § 2 miljöbalken.

En producent ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation för avfallshanteringen av uttjänta bilar

Innebörden i producentansvaret är att producenterna ska ta ansvar för bilarna när de blir avfall. Den som innehar en uttjänt bil ska kunna lämna in den för skrotning utan att behöva betala för det.

De allmänna minimikraven i avfallsdirektivet kräver att medlemsstaterna ska fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer. I dag är rollerna otydliga och det saknas en mekanism som gör att det är producenterna som tar det ekonomiska eller det organisatoriska ansvaret för hanteringen av avfallet från uttjänta bilar. Minimikraven innebär också, om producentansvaret fullgörs kollektivt, att producentansvarsorganisationen får ta ut en ersättning (ekonomiska bidrag) av producenterna. I dag finns ingen organisation för att kunna ta ut en sådan ersättning. Av ELV-direktivet framgår dessutom att alla kostnader, eller en betydande del av dem, för omhändertagandet av en uttjänt bil ska bäras av producenterna.

I praktiken fullgör producenterna ansvaret kollektivt genom ett mottagningssystem, men producenterna har egna avtal med Stena Recycling AB (Stena). Stena organiserar i sin tur ett mottagningssystem tillsammans med Sveriges Bilåtervinnares riksförbund (SBR). Det är således materialbolaget och bilåtervinnarna, inte producenterna, som organiserar mottagningssystemet Bilretur i dag. Det är inte alla bilproducenter har ingått avtal med Stena och många producenter tar inte heller något annat ansvar för ett mottagningssystem. Det gäller framför allt husbilsproducenter.

Avfallshanteringen är för närvarande beroende av att bilskrotare och materialbolag får täckning för sina kostnader genom försäljning av begagnade bildelar och återvunnet material. Om materialpriserna sjunker eller kostnaderna för återvinning ökar blir systemet osäkert. Dessutom förekommer det att vissa delar av en uttjänt bil, t.ex. glas och plast, inte återvinns för att det inte är tillräckligt lönsamt.

För att tydliggöra att producenterna har det ekonomiska ansvaret för avfallshanteringen bör det införas ett krav på att en producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som är godkänd.

En producentansvarsorganisation har möjlighet att ta betalt för avfallshanteringen av de producenter som anlitar organisationen. På så vis tydliggörs producenternas ekonomiska ansvar för avfallshanteringen. Hanteringen av avfallet från uttjänta bilar blir då inte beroende av rådande materialpriser på råvarumarknaden utan det finns en garanti för täckning av kostnaderna för en miljömässigt godtagbar hantering.

Producentansvarsorganisationen agerar därmed på uppdrag av producenterna. Det bör sedan vara producentorganisationen som organiserar ett lämpligt mottagningssystem (se vidare avsnitt 6.6.1).

Bestämmelsen om skyldighet att anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation kan meddelas med stöd av det bemyndigande i 15 kap. 15 § 1 miljöbalken som trädde i kraft den 1 november 2021 (se prop. 2020/21:198).

En producentansvarsorganisations uppgifter och organisation

De uppgifter som en producentansvarsorganisation har framgår av en ny bestämmelse i miljöbalken. Med producentansvarsorganisation avses en juridisk person som förebygger eller hanterar avfall från producenters produkter (15 kap. 9 §). En producentansvarsorganisations uppgift är således att förebygga och hantera avfall.

En producentansvarsorganisation handlar på uppdrag av en eller flera producenter. Avfallshanteringen omfattar de produkter som producenterna släpper ut på marknaden, när dessa blir avfall. Hantering av avfall innebär bl.a. förberedelse för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning. Förutom att organisera hanteringen av avfallet kan en producentansvarsorganisation ansvara för andra uppgifter som t.ex. att rapportera uppgifter till myndigheter och sprida information till avfallsinnehavare.

Avfallshantering är som regel kopplat till kostnader. Men i avfallshantering kan även vissa intäkter förekomma, och så är fallet ofta inom bilåtervinningsområdet. För att de intäkter som uppstår genom exempelvis värdet på återvunnen råvara ska komma producenterna till del är det lämpligt att producenterna har inflytande i producentansvarsorganisationen.

Förslagen i denna promemoria innebär att det skulle kunna finnas flera producentorganisationer. Det finns inget som hindrar att flera producentansvarsorganisationer ansöker och får godkännande för sin verksamhet. För att uppfylla kraven i den nya förordningen måste varje producentansvarsorganisation kunna tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem som bland annat innebär krav på mottagningsställen inom ett avstånd om 50 kilometer eller inom den kommun där bilinnehavaren har sin hemvist och i övrigt är lättillgängligt samt ger god service åt den som kan antas vilja lämna en uttjänt bil eller bildel till mottagningssystemet (se avsnitt 6.6.1). Vidare måste en producentansvarsorganisation ha de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som krävs för att upprätthålla ett lämpligt mottagningssystem (se avsnitt 6.8.1).

Skyldighet för innehavare av uttjänta bilar att lämna bilen till anvisad mottagare

En aktör som i dag inte har ett tydligt utpekad ansvar är innehavaren av en uttjänt bil. I dag finns ingen tydlig skyldighet för innehavaren av en uttjänt bil att lämna bilen till anvisad mottagare. Det händer därför att uttjänta bilar lämnas ute i naturen eller hos bilskrotningsföretag som inte har auktorisation och som därmed inte är lagliga.

För returpapper, förpackningar och elutrustning som blivit avfall finns bestämmelser om att avfallsinnehavaren är skyldig att sortera ut avfallet från annat avfall, hantera det skilt från annat avfall och lämna det antingen till ett godkänt insamlingssystem eller till annan (producent eller kommun) som har skyldighet att ta emot avfallet och som kan se till att avfallet hanteras på rätt sätt (se 3 kap. 3, 4 och 5 §§ avfallsförordningen).

Enligt minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att skapa incitament för avfallsinnehavare att ta ansvar för att lämna sitt avfall till de system för separat insamling som finns tillgängliga, särskilt, när så är lämpligt, genom ekonomiska incitament eller föreskrifter (artikel 8a.2 andra meningen). Det bör därför införas en bestämmelse om att en uttjänt bil inte får lämnas till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller till en auktoriserad bilskrotare.

Syftet med bestämmelsen är att tydliggöra innehavarens ansvar att lämna den uttjänta bilen till rätt mottagare i stället för att lämna den till någon som inte har godkännande eller tillstånd att ta hand om avfallet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Detta gäller endast bilar som är uttjänta, dvs. som är avfall, det påverkar inte privatpersoner som restaurerar fordon och köper begagnade fordon. I avsnitt 6.15 föreslås att det ska vara straffbart att bryta mot bestämmelsen (se avsnitt 6.15).

Bestämmelsen bör placeras i 3 kap. avfallsförordningen där liknande bestämmelser om utsortering och hantering av avfall finns. Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken.

Naturvårdsverket får ett tydligare ansvar för tillsyn

Ansvar och roller inom producentansvaren ska enligt minimikraven även vara tydliga när det gäller offentliga aktörer och myndigheter. För närvarande har ingen myndighet ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för bilar. För att systemet med producentansvar ska fungera är det viktigt med en fungerande tillsyn. Naturvårdsverket har i dag ett utpekat tillsynsansvar för flera andra producentansvar. Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket får ett tydligt ansvar även för tillsynen av producentansvaret för bilar. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 6.14.

6.5 En producent får utse ett ombud

Promemorians förslag: Den som ska fullgöra krav som producent och som inte är etablerad i Sverige ska få utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i förordningen i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska varje medlemsstat ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium. Medlemsstaterna får också kräva av ombudet att denne ska registrera sig för att kunna övervaka och kontrollera att produktens producent fullgör sitt producentansvar (artikel 8a.5).

För att ett regelverk om producentansvar ska vara effektivt måste det finnas möjligheter att utöva tillsyn över producenten. En effektiv tillsyn är

endast möjlig gentemot en aktör som är etablerad i Sverige. Genom att de skyldigheter som följer med producentansvaret kan läggas på ett ombud som är etablerat i Sverige skapas förutsättningar för en effektiv tillsyn även mot producenter som inte är etablerade i Sverige. En bestämmelse om en rätt för producenter att utse ombud i Sverige bör därför införas i förordningen.

För att det ska vara möjligt att avgöra vem som ska fullfölja producentansvaret för en viss produkt och på vilket sätt detta ska ske, bör ett ombud göra en anmälan till Naturvårdsverket. Av anmälan bör det framgå ombudets och producentens namn och kontaktuppgifter samt uppgift om bilvarumärke och typ av bil som ombudet ska svara för. Uppgifterna kan utgöra sådana personuppgifter som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Naturvårdsverket behöver uppgifterna för att kunna utföra sina myndighetsuppgifter. Genom bestämmelsen får Naturvårdsverket en rättslig grund för sin behandling av personuppgifterna.

Bestämmelserna kan meddelas av regeringen med stöd av 15 kap. 14 § 2 miljöbalken.

6.6 Kraven på en producentansvarsorganisation

I detta avsnitt redovisas de förslag som berör de krav som ställs på en producentansvarsorganisation i minimikraven. Det handlar bl.a. om att tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem och att ta emot uttjänta bilar utan att begära någon ersättning.

6.6.1 Ett mottagningssystem som är lämpligt

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för uttjänta bilar.

De nuvarande bestämmelserna om täckningsområde och lämplig omfattning ska inte ändras. Ett mottagningssystem ska, liksom i dag, anses lämpligt om det finns mottagningsplatser inom ett avstånd om 50 kilometer eller inom den kommun där innehavaren av en uttjänt bil har sin hemvist, om det är lättillgängligt samt om det är utformat på ett säkert sätt och innebär att uttjänta bilar tas om hand enligt avfallshierarkin. Naturvårdsverket ska, liksom i dag, i det enskilda fallet få ge dispens från kraven om det är motiverat med hänsyn till befolkningstäthet eller geografiska förutsättningar. En dispens ska gälla för viss tid.

En producentansvarsorganisation ska utan ersättning ta emot en uttjänt bil för skrotning.

Skälen för förslaget: Producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning ska enligt avfallsdirektivet ha ett tydligt avgränsat täckningsområde utan att begränsa områdena till de där avfallsinsamling

och avfallshantering är mest lönsamt (artikel 8a.3 a). Producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning ska dessutom tillhandahålla tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning inom tydligt avgränsade områden (artikel 8a.3 b).

Enligt ELV-direktivet ska det i varje medlemsstat finnas system för insamling av uttjänta fordon (artikel 5). Enligt direktivet ska insamlingsanläggningarna finnas tillgängliga i "lämplig omfattning" (artikel 5.1). Bestämmelser om omfattningen av producenternas skyldigheter att ta emot uttjänta bilar finns i den nuvarande producentansvarsförordningen (3 och 4 §§).

I dag ska en producent ta emot en uttjänt bil för skrotning om producenten yrkesmässigt tillverkat bilen i Sverige eller yrkesmässigt importerat bilen till Sverige. Dessutom ska producenten ta emot en viss andel, motsvarande producentens marknadsandel, av de uttjänta bilar för vilka det inte finns någon ansvarig producent. I denna andel kan exempelvis privatimporterade bilar ingå.

I de fall den uttjänta bilen saknar väsentliga komponenter (som t.ex. växellåda, motor eller katalysator) får producenten begära ersättning för att ta emot uttjänta bilar men huvudregeln är att mottagandet ska ske utan kostnad.

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen ska ett mottagningssystem anses lämpligt om det är möjligt för bilägaren att lämna en uttjänt bil eller bildel till mottagningssystemet vid ett fast mottagningsställe, en mobil mottagningsstation eller på annat sätt inom ett avstånd om 50 kilometer, eller inom den kommun där bilägaren har sin hemvist. Mottagningssystemet är lämpligt om det är lättillgängligt och ger god service åt bilägare, kommuner och andra som kan antas vilja lämna en uttjänt bil eller bildel till systemet och innebär att en uttjänt bil eller bildel som lämnas till mottagningssystemet tas om hand för skrotning av en auktoriserad bilskrotare. Vidare är mottagningssystemet lämpligt om det är utformat på ett säkert sätt och innebär att uttjänta bilar tas om hand enligt avfallshierarkin.

Nuvarande bestämmelser innebär med andra ord att täckningsområdet är den svenska marknaden för uttjänta bilar och inte begränsat till sådan avfallshantering som är lönsam. Dessutom innebär nuvarande bestämmelser att det ska finnas ett mottagningssystem i lämplig omfattning inom ett tydligt avgränsat område. Mot bakgrund av dessa bestämmelser bedöms minimikravet i artikel 8a.3 a och b vara uppfyllt genom befintliga bestämmelser.

Förslaget i avsnitt 6.4 om att tydliggöra ansvar och roller inom producentansvaret innebär dock att ansvaret för att tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem bör flyttas från producenterna till en producentansvarsorganisation. En producent kan själv tillhandahålla en godkänd producentansvarsorganisation som driver ett mottagningssystem eller anlita en annan godkänd producentansvarsorganisation för uppgiften. Oavsett hur producenten väljer att organisera sitt producentansvar ska ett mottagningssystem alltid uppfylla kravet på lämplighet.

I nuvarande producentansvarsförordning finns en bestämmelse som ger möjlighet för Naturvårdsverket att i det enskilda fallet ge dispens från kravet på att det ska finnas en mottagningslösning inom ett avstånd om 50

kilometer eller inom den kommun där bilägaren har sin hemvist (5 §). Naturvårdsverket bör även i fortsättningen ha möjlighet att ge dispens. Naturvårdsverket kan därmed i det enskilda fallet godkänna en producentansvarsorganisation trots att kravet på ett mottagningssystem i lämplig omfattning och viss geografisk spridning inte är uppfyllt, om det är motiverat med hänsyn till befolkningstäthet eller geografiska förutsättningar. En dispens bör begränsas till viss tid.

Som nämns ovan finns det i dag en bestämmelse som begränsar en producents ansvar att ta emot sådana uttjänta bilar för vilken det inte finns någon producent. När det gäller sådana bilar är producenten endast skyldig att ta emot en lika stor andel av de uttjänta bilarna som motsvarar producentens marknadsandel av antalet nyregistrerade bilar i Sverige under det föregående kalenderåret (3 § andra stycket). När det i stället är en producentansvarsorganisation som ska ta emot uttjänta bilar finns det inte något behov av en motsvarande bestämmelse. Begränsningen i miljöbalken som innebär att en producent bara får åläggas att ta emot en andel av produkter för vilka det saknas ansvarig producent som står i rimlig proportion till producentens verksamhet (15 kap. 12 § andra stycket) är uppfyllt genom att ansvaret för mottagandet av uttjänta bilar fullgörs kollektivt. Det gäller även bilar där det inte finns en ansvarig producent.

Bestämmelser om att en producentansvarsorganisation ska tillhandahålla ett mottagningssystem och de närmare kraven på systemet kan meddelas med stöd av det nyligen införda bemyndigandet i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

6.6.2 Samråd med kommuner

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör mottagningssystemet.

Skälen för förslaget: I avsnitt 6.6.1 föreslås att en producentansvarsorganisation ska tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem för uttjänta bilar.

En producentansvarsorganisation bör vara skyldig att regelbundet samråda med berörda kommuner i frågor som rör mottagningssystemet. Varje berörd kommun bör få upplysningar om hur mottagningssystemet är utformat i respektive kommun och vilka mottagningsställen som producentansvarsorganisationen tillhandahåller.

I vissa fall, t.ex. i de delar av landet där producentansvarsorganisationen inte har något eget mottagningsställe kan det bli nödvändigt att komma överens med berörda kommuner om att få tillgång till en lämplig plats för att ta emot uttjänta bilar. Det kan t.ex. handla om en iordninggjord yta på en kommunal återvinningscentral. Kostnaden för en sådan lösning bör producentansvarsorganisationen stå för.

Det bör därför införas krav på en producentansvarsorganisation att löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör mottagningssystemet.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken.

6.6.3 Information till avfallsinnehavare

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska se till att ägare av uttjänta bilar får information om

1. att uttjänta bilar kan lämnas kostnadsfritt till ett mottagnings-system,
2. var uttjänta bilar och bildelar kan lämnas,
3. vikten av att en uttjänt bil eller bildel omhändertas på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt, och
4. det återvinnings- och återanvändningsresultat som återlämnandet bidrar till.

Producenterna ska, liksom i dag, tillsammans med relevanta ekonomiska aktörer, ansvara för information i samband med marknadsföring och försäljning av nya bilar. Producenterna ska även, liksom i dag, informera om material, komponenter och farliga ämnen i bilarna som bilskrotare behöver för att underlätta återanvändning och återvinning.

Naturvårdsverket ska informera allmänheten om vilka producentansvarsorganisationer som är godkända.

Kommuner ska informera om förbudet enligt avfallsförordningen mot att lämna en uttjänt bil till någon annan än en producentansvarsorganisation eller auktoriserad bilskrotare och vilka mottagningsställen för uttjänta bilar som finns inom kommunen.

Kommuner ska även informera hushållen om avfallsförebyggande åtgärder.

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare som omfattas av system för utökat producentansvar informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning (artikel 8a.2 första meningen).

Information till avfallsinnehavare som en producentansvarsorganisation bör lämna

En producent ska enligt nuvarande producentansvarsförordning lämna information om att uttjänta bilar kan lämnas kostnadsfritt till ett mottagningssystem och var uttjänta bilar och bildelar kan lämnas, betydelsen av att en uttjänt bil eller bildel omhändertas på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt med hänsyn till förekomsten av farliga ämnen och det återvinnings- och återanvändningsresultat som återlämnandet bidrar till. Informationen ska utformas och lämnas på ett sådant sätt att den når dem som kan antas vilja lämna en uttjänt bil eller bildel till ett mottagningssystem (9 §).

Med hänsyn till förslaget i avsnitt 6.4 om att producenterna ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation som ska driva ett mottagningssystem och organisera mottagning av uttjänta bilar bör denna information i stället lämnas av producentansvarsorganisationen. Produ-

centansvarsorganisationen har kännedom om var uttjänta bilar kan lämnas och hur hanteringen av avfallet ser ut.

Bestämmelsen kommer kunna meddelas med stöd av det nyligen införda bemyndigande i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

Information till avfallsinnehavare som producenterna bör lämna

Enligt nuvarande producentansvarsförordning ska en producent i samband med marknadsföring av nya bilar t.ex. lämna information om bilarnas konstruktion med avseende på möjligheter till återvinning, hur uttjänta bilar är avsedda att tas om hand, vad som görs i fråga om att utarbeta bästa möjliga metoder för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av uttjänta bilar och vilka framsteg som gjorts för att minska behovet av att bortskaffa avfall från uttjänta bilar till förmån för ökad materialåtervinning och annan återvinning (8 §).

Producenten ska själv eller tillsammans med andra ekonomiska aktörer göra informationen tillgänglig. Producenterna bör även fortsättningsvis ha ansvar för denna information i samband med marknadsföring av nya bilar.

En producent ska dessutom tillhandahålla de upplysningar om material, komponenter och farliga ämnen i bilarna som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning. Upplysningarna ska tillhandahållas inom sex månader från det att producenten släppt ut en ny biltyp på marknaden. Producenten ska se till att auktoriserade bilsrotare och motsvarande aktörer i andra medlemsstater i Europeiska unionen får tillgång till anvisningar om dränering och demontering. Kodningsstandarder ska användas vid lämnandet av information (10 §). Även denna informationslämning bör ligga kvar på producenterna.

Bestämmelserna om producenternas skyldighet att lämna ovan nämnd information kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § miljöbalken.

Naturvårdsverket bör informera om godkända producentansvarsorganisationer

Naturvårdsverket bör informera om vilka producentansvarsorganisationer som är godkända. Informationen kan lämpligen lämnas på Naturvårdsverkets webbplats. Informationen kan vara viktig dels för avfallsinnehavare, dels för nya producenter som ska anlita en producentansvarsorganisation.

Information som kommuner bör lämna

En kommun ska enligt den nuvarande producentansvarsförordningen informera hushållen om hanteringen av uttjänta bilar och lämna upplysningar om de mottagningssystem som hushållen har tillgång till. Informationen ska lämnas i samband med att kommunen informerar om avfallsanteringen i övrigt inom kommunen (11 §). Bestämmelsen, som fyller en viktig funktion för att få ut information till avfallsinnehavare, bör föras över till den nya förordningen.

I denna promemoria föreslås att det ska införas en bestämmelse om att innehavaren av en uttjänt bil inte får lämna bilen till någon annan än en producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilsrotare. Kommuner bör även informera hushållen om detta förbud.

Det finns även ett behov av information om avfallsförebyggande åtgärder. Det kan t.ex. handla om information om bilpooler, delningsplattformar och alternativa färdmedel. Informationen kan t.ex. lämnas i samband med övrig information till hushållen om avfallshantering.

Kommunens informationsgivning i denna del är avsedd att komplettera producentorganisationens information. Det finns ett behov av att kommunen informerar samlat om hur alla typer av avfall ska hanteras. Regeringen har tidigare klargjort att kommunens renhållningsavgift ska kunna omfatta åtgärder som kommunen vidtar för att informera om avfallshantering (prop. 2020/21:198, s. 48).

En bestämmelse om skyldighet för kommunerna att informera hushållen om det ansvar som innehavaren av en uttjänt bil har, om mottagnings-systemet och om avfallsförebyggande åtgärder kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 45 § miljöbalken.

Genom de bestämmelser om informationslämnande som redogörs för ovan är minimikravet i avfallsdirektivet om informationsgivning i förhållande till avfallsinnehavare (artikel 8a.2 första meningen) uppfyllt.

6.6.4 Information som ska vara offentlig

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska på sin webbplats tillgängliggöra information om hur avfallshanteringsmålen uppnås.

En producentansvarsorganisation ska också tillgängliggöra information om vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som producenter ska betala beräknas angett i kronor per såld produkt eller per ton produkter som släpps ut på marknaden, och på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall.

Skälen för förslaget: I avfallsdirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en producent av en produkt eller en organisation som genomför skyldigheter för en producents räkning offentliggör information om hur avfallshanteringsmålen uppnås. Skyldigheten omfattar även andra eventuella nationella kvantitativa eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för utökat producentansvar. Om skyldigheterna inom det utökade producentansvaret genomförs kollektivt ska även information om ägande och medlemskap, ekonomiska bidrag som betalas av producenterna och förfarandet för val av aktörer för avfallshantering offentliggöras (artikel 8a.3 e).

Bestämmelsen syftar till att göra det möjligt för producenter att bedöma hur ersättningarna som de enskilda producenterna betalar till producentansvarsorganisationen beräknas och om principen om likabehandling uppfylls.

Det bör därför införas en bestämmelse som anger att en producentansvarsorganisation ska tillgängliggöra information om vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som producenter ska betala beräknas, på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer

att anlita aktörer för att hantera avfall, och hur avfallshanteringsmålen uppnås. För att producenterna ska kunna ta del av informationen bör producentansvarsorganisationen vara skyldig att göra den tillgänglig på sin webbplats.

Bestämmelsen kommer kunna meddelas med stöd av de bemyndiganden i 15 kap. 13 § 2 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

6.6.5 Producenter ska behandlas lika

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung, möjlighet att uppfylla kravet på att anlita en producentansvarsorganisation, utan villkor som diskriminerar någon producent.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter av små mängder produkter (artikel 8a.1 d). Detta krav kan sägas bygga på principen om att förorenaren betalar och proportionalitetsprincipen. Ett sätt att genomföra kravet är att ställa krav på en producentansvarsorganisation att ge producenter möjlighet att anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent. Med hänsyn till att det kommer ställas krav på att tillhandahålla eller anlita en godkänd producentansvarsorganisation för bilproducenterna, och det kan antas att antalet producentansvarsorganisationer blir få, bör det vara rimligt att kräva av producentansvarsorganisationer att de ger producenter tillgång till mottagningssystemet på lika villkor. En sådan bestämmelse får också genomslag när det gäller den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna (se avsnitt 6.6.6).

En producentansvarsorganisation bör i ansökan om godkännande till Naturvårdsverket redovisa på vilka villkor en producent får anlita producentansvarsorganisationen. I samband med prövningen av om godkännande (se avsnitt 6.8.1) ska ges kommer Naturvårdsverket kunna bedöma om kravet är uppfyllt.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av det nyligen införda bemyndigandet i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

6.6.6 Producentansvarsorganisationens anpassning av den ersättning som producenterna betalar

Promemorians förslag: Vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut av en enskild producent ska producentorganisationen ta hänsyn till den mängd bilar som producenten släpper ut på den svenska marknaden.

Hänsyn ska också tas bland annat till bilens förväntade livslängd, möjligheten att reparera bilen och möjligheten att återanvända och materialåtervinna komponenter och material i bilen.

Skälen för förslaget: Flera av minimikraven i avfallsdirektivet berör den ersättning som en producent ska betala till en producentansvarsorganisation vid ett kollektivt fullgörande av skyldigheterna inom det utökade producentansvaret.

Medlemsstaterna ska, när så är möjligt, vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produkters producenter anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter (artikel 8a.4 b).

Även minimikravet om att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek (artikel 8a.1 d) berör fördelningen av kostnader mellan de producenter som anslutit sig till en producentansvarsorganisation.

Inom en producentansvarsorganisation uppstår kostnader, dels kostnader för att driva själva producentansvarsorganisationen t.ex. lokaler, personal och datasystem), dels kostnader för att hantera avfallet som de anslutna producenternas produkter ger upphov till (t.ex. kostnader för demontering, fragmentering och transport av avfall). Avfallshanteringen kan även generera intäkter från försäljning av reservdelar och det återvunna materialet från de uttjänta bilarna. Hanteringen av uttjänta bilar genererar i dag i regel en intäkt som täcker de kostnader som uppstår vid avfallshanteringen. Även om hanteringen av de uttjänta bilarna i regel genererar en vinst är det så att vissa typer av bilar är mer kostsamma att demontera och återvinna än andra. Till exempel har en husbil påbyggnader och utrustning som innebär att de är mer kostsamma att återvinna jämfört med en vanlig personbil.

För att säkerställa en lika behandling av produkternas producenter och inte lägga en oproportionerligt stor börda på små producenter ska kostnader fördelas enligt principen om att förorenaren betalar. De kostnader som uppstår bör därför fördelas mellan producenterna i relation till den mängd bilar som en producent släpper ut på den svenska marknaden. En bestämmelse med den innebörden bör införas.

De ekonomiska bidragen ska även, när det är möjligt, anpassas med hänsyn bl.a. till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och till förekomsten av farliga ämnen varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas (artikel 8a. 4 b). Syftet är att producenter som producerar miljömässigt bättre produkter ska betala mindre än producenter som producerar produkter som t.ex. är svårare att materialåtervinna eller som har kortare livslängd och därmed blir avfall fortare. På så sätt kan den ersättning som producentansvarsorganisationer tar ut av producenterna vara ett sätt att styra producenterna mot att tillverka och släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en mer cirkulär ekonomi.

Det bör därför även anges i förordningen att vid beräkningen av den ersättning som en producentansvarsorganisation tar ut av enskild producent, ska hänsyn tas till vissa kriterier. När det gäller bilar så bedöms förväntad livslängd, möjligheten att reparera bilen samt möjligheten att återanvända och materialåtervinna komponenter och material i bilen vara relevanta kriterier som ersättningen bör anpassas utifrån.

De föreslagna kriterierna stämmer väl överens med de kriterier som räknas upp som exempel i avfallsdirektivet och som syftar till att en livscykelstrategi ska tillämpas.

Bestämmelsen är inte uttömmande utan anger vilka kriterier som särskilt ska beaktas.

När materialet, eller komponenter, i de produkter producenterna sätter på marknaden har ett värde i avfallsledet, bör kostnaderna för avfallshantering och andra kostnader som uppstår för producenterna för att uppfylla kraven i producentansvaret justeras utifrån de intäkter som avfallshanteringen ger.

Bestämmelsen kommer att kunna meddelas med stöd av det bemyndigande i 15 kap. 15 § 4 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

6.6.7 Nödvändiga kostnader

Promemorians bedömning: Genom att bl.a. införa krav på att producenter ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation och att en sådan i sin tur ska informera om hur ersättningen från producenterna beräknas och på vilka grunder organisationen anlitar avfallshanterare kommer avfallshanteringen att bli kostnadseffektiv.

Skälen för bedömningen: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att den ersättning som producenter betalar för att fullgöra sitt producentansvar täcker vissa kostnader. Det handlar bl.a. om kostnader för demontering, efterföljande transport och behandling av avfall samt även i vissa fall för mottagande av uttjänta bilar. Det innefattar även kostnader för att tillhandahålla lämplig information till avfallsinnehavare och kostnader för att samla in och rapportera de uppgifter som ska rapporteras enligt minimikraven (artikel 8a.4 a). Denna bestämmelse gäller dock inte system för utökat producentansvar som inrättats i enlighet med ELV-direktivet (artikel 8a.4 a sista stycket). I ELV-direktivet anges i stället att producenterna ska stå för alla eller en betydande del av kostnaderna för att ta tillbaka uttjänta fordon (artikel 5.4). Det är därför förenligt med EU-rätten att uttjänta bilar kan lämnas även till andra än producenterna, vilket i Sverige innebär att de kan lämnas till en auktoriserad bilskrotare som inte ingår i producentansvarsorganisationens mottagningssystem.

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna dock säkerställa att den ersättning som betalas av en producent för fullgörandet av producentansvaret inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Kostnaderna ska på ett transparent sätt fastställas mellan aktörerna (artikel 8a.4 c). Denna bestämmelse är framför allt relevant när producenterna åläggs att bekosta ett insamlings- och återvinningssystem som sköts av en tredje part, t.ex. staten. När producenterna själva får ansvaret för avfallshanteringen och kan fullgöra det genom en producentansvarsorganisation kommer det ligga i både producentansvarsorganisationens och producenternas intresse att kostnaderna inte överstiger vad som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. I avsnitt 6.6.4 föreslås också att en producentansvarsorganisation ska informera om hur ersättningen som tas ut av producenter beräknas samt på vilka grunder organisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall från uttjänta bilar. Dessa krav medför att det blir transparent för producenterna vad de betalar för. Några

ytterligare bestämmelser för att genomföra det aktuella minimikravet krävs därför inte.

6.6.8 Fördelning av kostnader och intäkter mellan producentansvarsorganisationer

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för bilar ska samverka med andra producentansvarsorganisationer för bilar i fråga om hur kostnader och intäkter för det avfall som har tagits emot ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna.

Skälen för förslaget: Om det skulle finnas mer än en producentansvarsorganisation uppstår ett behov av att fördela kostnader och intäkter från hanteringen av de uttjänta bilarna som tas emot inom respektive mottagningssystem. Detta eftersom innehavaren av den uttjänta bilen ska kunna lämna den till vilket mottagningssystem som helst.

Det faktum att alla bilar registreras i vägtrafikregistret när de sätts på marknaden i Sverige innebär att det är möjligt att koppla den skrotade bilen till en specifik producent och att kostnader och intäkter som avfallshanteringen ger upphov till på ett transparent sätt kan fördelas mellan olika producentansvarsorganisationer vid behov. Behovet av att fördela kostnader och intäkter mellan producentansvarsorganisationer uppstår även när det för den mottagna bilen inte finns någon ansvarig producent. Som exempel kan nämnas de bilar som har privatimporterats och som saknar ansvarig producent i Sverige. Med tanke på att merparten av de uttjänta bilarna kan härledas tillbaka till den producent som satte bilen på den svenska marknaden till att börja med är bedömningen att det i nuläget är tillräckligt med ett krav på att producentorganisationerna ska samverka för att fördela kostnader och intäkter mellan sig.

Ett alternativ hade varit att ge en myndighet en roll som s.k. clearing house med uppdraget att se till att kostnader och intäkter fördelas rättvist mellan producentorganisationer. Ett sådant alternativ medför administrativa kostnader för både myndigheten och producentorganisationerna som inte bedöms vara motiverade, i vart fall inte i nuläget.

6.7 Avfallshanteringsmål för uttjänta bilar

Promemorians bedömning: Svenska bestämmelser uppfyller minimikravet på att avfallshanteringsmål ska finnas. I producentansvarsförordningen och bilskrotningsförordningen har återvinningsmålen i ELV-direktivet genomförts.

Skälen för bedömningen: Enligt avfallsdirektivet ska ett system för utökat producentansvar innehålla avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin, i syfte att uppnå de kvantitativa mål i avfallsdirektivet och t.ex. ELV-direktivet som är relevanta för det utökade producentansvaret. Medlemsstaterna får även fastställa andra kvantitativa eller kvalitativa mål som är relevanta för systemet för utökat producentansvar (artikel 8a.1 b).

Sverige har genomfört de återvinningsmål som finns i ELV-direktivet i den nuvarande producentansvarsförordningen (6 och 12 §§) och bilskrotningsförordningen (34 §).

Vid överväganden om nya mål bör det t.ex. finnas tydliga kopplingar till specifika roller och ansvarsområden. Den aktör som ska uppfylla målen bör t.ex. ha rådighet, operativt och ekonomiskt, för att målen ska kunna nås. Avfallshierarkin och omställningen till en cirkulär ekonomi är grundläggande i utformandet av nya mål.

Det finns olika typer av avfallshanteringsmål. I vissa fall formuleras målen som att en viss mängd eller en viss andel ska samlas in, i andra fall formuleras målen som att viss vikt, mängd eller andel av det som har samlats in ska återvinnas på ett visst sätt. För uttjänta bilar är det nuvarande målet utformat enligt det sistnämnda alternativet, som ett återvinningsmål. Av de bilar som tas emot i producenternas mottagningssystem ska minst 95 procent av bilens vikt återanvändas eller återvinnas, varav minst 85 procent av bilens vikt ska utgöras av återanvändning eller materialåtervinning (6 § förordningen om producentansvar för bilar). Enligt de senast tillgängliga uppgifterna från Bil Sweden för 2019, var återvinningsgraden 97 respektive 87 procent.

Utformningen av det nuvarande målet har kritiserats för att vara ineffektivt och sakna relevans. Det nuvarande målet ger inte några incitament att öka mängden bilar som samlas in av producenterna och mottagningssystemet eftersom målet endast är relaterat till de bilar som faktiskt lämnas in. Det innebär egentligen att det skulle räcka att ta emot en bil och återvinna den till 95 procent för att uppfylla målet.

Det har även uppmärksamats att materialåtervinning i ELV-direktivet innebär att användningen av restfraktionen från fragmenteringen som deponitäckning kan rapporteras som materialåtervinning och inte bortskaffande.

Samtidigt som denna promemoria skrivs gör Europeiska kommissionen en översyn av ELV-direktivet. Som en del av denna översyn presenterade kommissionen i början av 2021 en utvärdering av ELV-direktivet där det bl.a. påpekas att ett stort problemområde med producentansvaret för bilar, inom hela EU, är den stora mängden bilar som inte lämnas in för skrotning och som är mer eller mindre försvunna (European Commission, Commission staff working document evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 september 2000 on end-of-life vehicles, SWD (2021) 60 final, Brussels 21-03-15).

Bedömningen är att svenska bestämmelser har fastställt avfallshanteringsmål och att kommande översyn av ELV-direktivet bör avvaktas innan nya mål övervägs. Enligt Handlingsplanen för cirkulär ekonomi ser regeringen stora möjligheter att vara pådrivande för att översynen ska främja en cirkulär ekonomi. Detta genom bl.a. ytterligare krav på användning av återvunnen råvara, utfasning av särskilt farliga ämnen samt design för återanvändning och cirkularitet. Regeringen anger även i handlingsplanen att det inom översynen är viktigt att säkerställa en hög kvalitet på materialåtervinningen och att återvinningsgraden höjs. Bestämmelserna om återvinningsmål i den nuvarande producentansvarsförordningen bör därför flyttas över till den nya producentansvarsförordningen.

6.8 Godkännande av en producentansvarsorganisation

6.8.1 Naturvårdsverket prövar frågan om godkännande

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska vara godkänd av Naturvårdsverket.

Ett godkännande ska få ges till en producentansvarsorganisation som har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att upprätthålla ett mottagningssystem som är lämpligt och producentansvarsorganisationen även i övrigt kan antas uppfylla kraven i förordningen.

Ett godkännande ska få förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst tio år.

Skälen för förslaget

En producentansvarsorganisation ska vara godkänd

Flera befintliga producentansvar innehåller krav på att ett insamlingsystem ska ha tillstånd eller godkännande. Till exempel finns krav på tillstånd för insamlingssystem inom producentansvaren för elutrustning och förpackningar. I förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar finns krav på ett godkännande.

Kraven på tillstånd för att driva insamlingssystem tillkom efter att det visat sig vara problematiskt att bedriva en effektiv tillsyn av insamlingen och avfallshanteringen när denna tillsyn måste riktas mot varje enskild producent. Det påtalades även att en enskild producent hade svårt att påverka hur de materialbolag som skötte insamlingen och den efterföljande hanteringen av avfallet för ett stort antal producenter agerade. Genom krav på tillstånd för insamlingssystemen kan tillsynen i stället riktas mot den som driver insamlingssystemet. Enligt de gällande regleringarna är de enskilda producenterna skyldiga att se till att deras produkter omfattas av ett tillståndspliktigt insamlingssystem medan den som driver systemet ansvarar för att systemet bedrivs och fungerar i enlighet med kraven (elutrustning och förpackningar). Ytterligare ett skäl som regeringen anförde vid införandet av krav på tillstånd var att det gör det enklare för producenter att visa att de tar sitt ansvar och att det därmed blir lättare att agera mot så kallade friåkare som inte tar sitt utpekade ansvar (prop. 2007/08:129 s. 7–8 och prop. 2012/13:161 s. 15).

Mottagningssystemet för uttjänta bilar motsvaras i dag av ett antal bilskrotare och ett stort materialbolag, vilka tillsammans bildar mottagningssystemet Bilretur. Det finns inte krav på tillstånd eller godkännande för mottagningssystemet. I stället har det överlämnats åt producenterna och övriga aktörer att organisera ett mottagningssystem. Det har resulterat i att producenter har enskilda avtal med ett materialbolag om omhändertagande av de uttjänta bilarna. Materialbolaget har i sin tur organiserat ett nätverk av mottagande bilskrotare. Kopplingen mellan producenterna och mottagningssystemet är därför svag och det har bidragit till svårigheter att utöva tillsyn över producentansvaret.

Det är därför lämpligt att införa ett krav på att en producentansvarsorganisation för bilar ska vara godkänd. Bestämmelsen kommer kunna

meddelas med stöd av det bemyndigande i 15 kap. 15 § 3 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

Det bör inte ställas krav på ekonomisk säkerhet

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar utför uppgifter för producenternas räkning har de ekonomiska medel, eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter (artikel 8a.3 c).

Enligt förordningen (2014:1075) om producentansvar för elutrustning respektive förordningen (2018:1462) om producentansvar för förpackningar krävs det att insamlingssystemet ställer en säkerhet som motsvarar kostnaderna för att bedriva verksamheten på ett sätt som uppfyller kraven som ställs på ett insamlingssystem. Kravet på säkerhet i de förordningarna syftar till att säkerställa driften av ett insamlingssystem.

I bilskrotningsförordningen (2007:186) finns en bestämmelse om ekonomisk säkerhet (35 §). Där framgår att länsstyrelsen i det enskilda fallet får besluta att en auktoriserad bilskrotare ska ställa säkerhet för fullgörandet av sådana åtgärder som att ställa i ordning platsen för bilskrotningen i händelse av att verksamheten upphör.

En producentansvarsorganisation för bilar förväntas ingå avtal med ett antal bilskrotare och därefter förväntas själva mottagandet av uttjänta bilar ske av de anlitade bilskrotarna. Varje enskild bilskrotare med auktorisation har som regel ställt ekonomisk säkerhet för sin verksamhet. Säkerheten ställs hos länsstyrelsen och är en förutsättning för att få auktorisation. Den ekonomiska säkerheten ska täcka eventuella kostnader för att avveckla verksamheten och ställa i ordning platsen för verksamheten. Enligt uppgift från en länsstyrelse utgör den ekonomiska säkerheten ett fast grundbelopp om 300 000 kronor och därtill 1 000 kronor för varje obehandlad bil.

Bilskrotningsverksamheten kan fortgå utan en producentansvarsorganisation, dvs. omhändertagandet av uttjänta bilar är inte beroende av producentansvarsorganisationen. Det finns därför inte samma skäl att ställa krav på att en producentansvarsorganisation för bilar ställer ekonomisk säkerhet på det sätt som gäller för producentansvarsorganisationer för elutrustning och förpackningar. I stället bör det införas en bestämmelse som innebär att ett godkännande endast får ges till en producentansvarsorganisation som har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som framgår av förordningen.

Prövning av ansökan

Naturvårdsverket bör pröva en ansökan om godkännande. Genom att Naturvårdsverket, som är tillsynsmyndighet för producentansvaret, prövar en ansökan om godkännande från en producentansvarsorganisation för uttjänta bilar får Naturvårdsverket insyn i hur producentansvaret ska fullgöras och vilka producenter som omfattas. Det blir också enkelt för Naturvårdsverket att konstatera vilka producenter som inte har anlitat eller tillhandahåller en producentansvarsorganisation.

Som föreslås ovan bör ett godkännande få ges endast till en producentansvarsorganisation som har ekonomiska och organisatoriska förutsätt-

ningar att upprätthålla ett mottagningssystem som är lämpligt och som i övrigt kan antas uppfylla kraven i förordningen.

Vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna bör Naturvårdsverket beakta att det finns avtal med producenter och vad producentansvarsorganisationen i övrigt redogjort för om sin ekonomiska kapacitet.

Vid bedömningen av de organisatoriska förutsättningarna bör Naturvårdsverket beakta bl.a. beskrivningen av hur mottagningssystemet ska utformas och upprätthållas men även vilka rutiner för internkontroll som producentansvarsorganisationen har.

Vidare bör det för godkännande krävas att producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kraven i förordningen. Naturvårdsverket bör göra en samlad bedömning av ansökan för att kunna bedöma om sökanden gjort det antagligt att kraven i förordningen kommer att uppfyllas.

Vad en ansökan bör innehålla

En ansökan om godkännande bör, utöver formella uppgifter, bl.a. innehålla en beskrivning av hur mottagningssystemet ska utformas och upprätthållas så att Naturvårdsverket kan bedöma om mottagningssystemet uppfyller kravet på att vara lämpligt.

Producentansvarsorganisationen bör även visa att den har de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som krävs för att upprätthålla ett mottagningssystem som är lämpligt.

Det bör finnas en plan för hur återvinningsmålen ska nås i ansökningsunderlaget.

Vidare bör producentansvarsorganisationen redogöra för på vilka villkor en producent får anlita producentansvarsorganisationen. Detta för att säkerställa att producenter behandlas lika oavsett deras ursprung eller storlek.

Producentansvarsorganisationen bör i övrigt redovisa de uppgifter som Naturvårdsverket behöver för att kunna bedöma om producentansvarsorganisationen kan antas fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

Villkor och tidsbegränsning

Ett godkännande bör kunna förenas med de villkor som behövs och bör begränsas till att avse viss tid.

Det finns argument både för och emot tidsbegränsade tillstånd. Argument för att tidsbegränsa tillstånden är bl.a. att det kan gynna teknikutvecklingen. Detta eftersom nya sätt att hantera avfallet på kan kräva en omprövning av godkännandet. Ett godkännande som inte är tidsbegränsat kan då bli ett hinder för användning av ny teknik. Argument mot tidsbegränsning, och i synnerhet korta giltighetstider, är att det kan påverka verksamhetsutövarens investeringsvilja.

Det bedöms lämpligt att ett godkännande begränsas till att avse viss tid för att villkoren ska kunna följas under hela godkännandetiden. En lämplig tidsperiod för ett godkännande bedöms vara mellan fem och tio år.

6.8.2 Omprövning och återkallelse

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska på eget initiativ få ompröva villkoren för ett godkännande om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i förordningen. Omprövning ska även få ske på ansökan av en producentansvarsorganisation.

Ett godkännande får återkallas om producentansvarsorganisationen inte uppfyller kraven i denna förordning och bristerna är av väsentlig betydelse.

Ett godkännande ska återkallas om producentansvarsorganisationen har upphört med sin verksamhet. En producentansvarsorganisation för bilar som avser att upphöra med sin verksamhet ska anmäla det till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket bör ha möjlighet att ompröva villkoren för ett godkännande eller återkalla godkännandet, om bristerna är allvarliga.

Naturvårdsverket bör på eget initiativ kunna ompröva villkoren för ett godkännande, om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven som ställs på en producentansvarsorganisation i förordningen.

Naturvårdsverket bör även ha möjlighet att återkalla ett godkännande under vissa förutsättningar. Ett återkallande bör t.ex. bli aktuellt då bristerna är så allvarliga att producentansvarsorganisationen inte bedöms kunna uppfylla de centrala momenten av producentansvaret, så som t.ex. att tillhandahålla ett lämpligt mottagningssystem.

Ett annat exempel på skäl för återkallelse är att rapporteringen till Naturvårdsverket av uppgifter om behandling av avfall och återvinningsresultat inte fullgörs. Rapporteringen är av väsentlig betydelse, bl.a. för att Naturvårdsverket ska kunna rapportera uppgifter till EU. Rapporteringen av uppgifter är också ett viktigt underlag för Naturvårdsverket i tillsynsarbetet.

Ett godkännande får återkallas om bristerna är av väsentlig betydelse. Precis som för tillstånd enligt miljöbalken bör inte återkallelse vara aktuellt om det är fråga om obetydliga överträdelser eller överträdelser som går att rätta till. När brister upptäcks bör Naturvårdsverket i ett första steg förelägga om rättelse. Först när ett föreläggande inte leder till rättelse bör en återkallelse bli aktuell, under förutsättning att bristerna är av väsentlig betydelse.

En återkallelse bör också ske på producentansvarsorganisationens begäran för det fall verksamheten läggs ner.

6.9 Ett rapporteringssystem för uppgifter om insamlat material från uttjänta bilar

Promemorians förslag: En producent ska varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket om hur producenten har uppfyllt sina skyldigheter enligt förordningen. En producent ska också sammanställa och lämna

uppgifter om mängden insamlat avfall från uttjänta bilar och hur avfallet har återvunnits och återanvänts.
--

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att bl.a. samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter (artikel 8a.1 c). Syftet med bestämmelsen är att medlemsstaterna ska se till att producenterna rapporterar de uppgifter som behövs bl.a. för att beräkna hur avfallshanteringsmålen uppfylls.

Uppgifter som en producent bör lämna

En producent bör varje år redovisa för Naturvårdsverket hur producentens skyldigheter enligt förordningen har uppfyllts. Det gäller uppgifter om hur producenten har lämnat information i samband med marknadsföring av nya bilar. Denna skyldighet har en producent även enligt nuvarande bestämmelser.

En producent bör, liksom i dag, vara skyldig att informera om bilarnas och komponenternas konstruktion med avseende på möjligheter till återvinning och materialåtervinning, hur uttjänta bilar är avsedda att tas om hand så att bilarna demonteras, töms på vätskor och i övrigt hanteras på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt, vad som görs i fråga om att utarbeta bästa möjliga metoder för återanvändning, materialåtervinning och annan återvinning av uttjänta bilar och deras komponenter, och vilka framsteg som gjorts för att minska behovet av att bortskaffa avfall som uppkommer av uttjänta bilar och deras komponenter till förmån för ökad materialåtervinning och annan återvinning. En producent bör också, liksom i dag, upplysa bilskrotare om material, komponenter och farliga ämnen i bilarna som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning.

Bestämmelserna kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 13 § 2 miljöbalken.

Produkter som släpps ut på marknaden

När det gäller uppgifter om produkter som släpps ut på marknaden, kan det konstateras att det i dag inte finns något krav på producenterna att rapportera uppgifter om mängden bilar som har släppts ut på marknaden. Uppgifter om nyregistrerade bilar finns dock tillgängliga hos Trafikanalys.

I avsnitt 6.4 föreslås att producenterna bör vara skyldiga att göra en anmälan till Naturvårdsverket innan bilar görs tillgängliga på den svenska marknaden. Producenterna bör även lämna uppgift om bilvarumärke och typ av bil som producenten tillverkar, importerar eller säljer. Genom förslaget om producentanmälan kommer Naturvårdsverket att få uppgifter om de produkter som släpps ut på marknaden. Så som målen i ELV-direktivet och producentansvarsförordningen är utformade (se avsnitt 4.3.1) finns det f.n. inte något behov av rapportering till Naturvårdsverket om hur många bilar som släpps ut på den svenska marknaden. Målen i

ELV-direktivet relaterar nämligen inte till mängden insamlade uttjänta bilar utan om hur de bilar som tas emot ska återvinnas.

Inom pågående översyn av ELV-direktivet kan det tänkas att avfallshanteringsmålen i direktivet justeras eller kompletteras med insamlingsmål och behovet av uppgifter för tillsynsmyndigheten kan därför komma att ändras.

Det finns i dag en digital lösning för registrering av producenter och rapportering av uppgifter kopplat till producentansvaren för batterier och elutrustning på Naturvårdsverket. Detta system kommer enligt Naturvårdsverket att kunna utvecklas till att omfatta fler producentansvar än i dag, t.ex. för att ta emot uppgifter om mängd bilar som släpps ut på marknaden.

En godkänd producentansvarsorganisation kan tänkas ha behov av uppgift om vilken mängd bilar varje ansluten producent har satt på marknaden för att kunna beräkna en eventuell ersättning som ska betalas av producenterna. Hur den uppgiftslämningen ska ske får dock regleras i avtalet mellan producentansvarsorganisationen och producenterna.

Sammantaget bedöms det för närvarande inte finnas skäl att införa krav på en producent att rapportera in uppgift om mängd bilar som släpps ut på marknaden.

Uppgifter om insamling och behandling av avfall

När det gäller uppgifter om insamling och behandling av avfall får Naturvårdsverket i dag uppgifter om insamlade mängder, material och behandling via branschorganisationen Bil Sweden. Bil Sweden får i sin tur uppgifterna från svenska bilskrotare som senast den 28 februari varje år lämnar uppgifterna till producenterna (47 § bilskrotningsförordningen). Bilskrotarna rapporterar in de mängder av ämnen, vätskor och komponenter som har hanterats i verksamheten och övriga uppgifter som producenterna behöver för att fullgöra sitt redovisningsansvar. Alla bilskrotare, även de som inte ingår i Bilretur, ska lämna dessa uppgifter till producenterna. Uppgifterna lämnas också till berörda kommuner eftersom kommunerna har tillsynsansvar över bilskrotarna. Bil Sweden sammanställer därefter de uppgifter som producenterna fått från bilskrotarna och redovisar uppgifterna till Naturvårdsverket en gång per år.

Det finns olika sätt att lösa rapporteringen på. Ett alternativ är att låta nuvarande upplägg vara kvar, dvs. att producenterna får fortsätta rapportera till Naturvårdsverket. En fördel med denna lösning är att det är en ordning som redan är i bruk och det finns ett inarbetat och beprövat rapporteringsupplägg för ändamålet mellan bilskrotare och producenter. Ytterligare en fördel med att låta rapporteringen ligga kvar på producenterna är att producenterna på detta sätt får en regelbunden återkoppling på hur uppfyllelsen av målen ser ut. Om producenterna inte får denna återkoppling riskerar producenterna att förlora insikt och rådighet över målen.

Ett annat alternativ är att låta bilskrotarna rapportera in sina uppgifter direkt till Naturvårdsverket, som sedan sammanställer uppgifterna. Det finns både för- och nackdelar med detta alternativ. En fördel med en direktrapportering till Naturvårdsverket är att Naturvårdsverket i egenskap av myndighet skulle kunna ges befogenheter att agera på en underlåtenhet

att rapportera. En nackdel är den administrativa börda som uppstår för Naturvårdsverket som då ska granska och sammanställa uppgifter från cirka 260 bilåtervinnare.

Ett tredje alternativ är att låta rapporteringsansvaret ligga på producentansvarsorganisationerna. Eftersom producenterna är skyldiga att anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation med uppgift att tillhandahålla ett mottagningssystem och i övrigt sköta producentansvarsuppgifter för producenternas räkning är producentansvarsorganisationen den aktör som kommer att ha insyn i hanteringen av uttjänta bilar. Det är även den aktör som ingår avtal med bilskrotare och därmed kan påverka och styra bl.a. hur rapportering görs. Det finns dock nackdelar med detta alternativ. Alla bilskrotare är inte medlemmar i Bilretur och det kan antas att många även framöver kommer att välja att inte ingå avtal med en producentansvarsorganisation.

Sammantaget är det därför lämpligt att ansvaret ligger kvar på producenterna. Producenterna bör därmed även i fortsättningen rapportera till Naturvårdsverket mängden insamlade ämnen, vätskor och komponenter från uttjänta bilar och hur avfallet har behandlats. Rapporteringen bör göras årligen och bör göras digitalt. Naturvårdsverket har möjlighet att föreskriva om digital rapportering med stöd av det bemyndigande om verkställighetsföreskrifter som föreslås i avsnitt 6.16.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 miljöbalken.

De svenska bestämmelserna bedöms sammantaget motsvara kravet i avfallsdirektivet på ett rapporteringssystem för insamling av uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter.

Sekretess för inrapporterade uppgifter

Naturvårdsverket har föreslagit nya bestämmelser som rör insamlade uppgifter enligt producentansvaret för bilar. (Naturvårdsverket, 2021, Förbättrad avfallsstatistik – behov, brister och vägen framåt. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Skrivelse 2021-02-18, ärendenummer NV-02826-20). Det gäller en bestämmelse som innebär att uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt förordningen om producentansvar för bilar får användas av Naturvårdsverket för framställande av statistik.

Det handlar även om en bestämmelse om sekretess för uppgifter som framkommer i verksamhet som rör utredning, prövning och tillsyn av producentansvaret för bilar och som föreslås införas i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Sekretessen ska kunna gälla för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat och för andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Naturvårdsverkets förslag har remitterats.

6.10 Rutiner för internkontroll

Promemorians förslag: En producent ska ha rutiner för internkontroll för att bedöma kvaliteten på de uppgifter om insamlad mängd avfall och
--

hantering av avfall från uttjänta bilar som producenten ska rapportera till Naturvårdsverket.

En producentansvarsorganisation för bilar ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som varje enskild producent ska betala uppfyller kraven i förordningen och att kraven i avfallstransportförordningen uppfylls.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning inrätta lämpliga system för egenkontroll (artikel 8a.3 d). Den interna kontrollen ska i relevanta fall kompletteras av regelbundna oberoende kontroller.

Enligt bestämmelsen ska kontrollen syfta till att bedöma den ekonomiska förvaltningen, inklusive att den ersättning som betalas till producentansvarsorganisationen av varje enskild producent uppfyller kraven i direktivet. Kontrollen ska också säkerställa att de uppgifter som ska lämnas om avfallshantering håller en bra kvalitet. Kontrollen ska också säkerställa att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport (avfallstransportförordningen) uppfylls.

Det finns inga krav på hur ett system för egenkontroll ska se ut. Syftet är dock att kontrollen ska ske på ett systematiskt sätt. För att inte belasta producenterna och producentansvarsorganisationerna med onödiga kostnader och omfattande administration bör kravet på system för egenkontroll begränsas till att ta fram rutiner för internkontroll.

Rutinerna för internkontroll bör säkerställa att de uppgifter som samlas in, sammanställs och vidare rapporteras till Naturvårdsverket håller hög kvalitet och ger en korrekt bild av verksamheten och de resultat som har uppnåtts.

I promemorian föreslås att en producent årligen ska rapportera uppgifter om mängd och vikt insamlat avfall från uttjänta bilar och uppgifter om hur avfallet har hanterats av bils-krotarna och återvinningsanläggningarna. De inrapporterade uppgifterna utgör underlag för Naturvårdsverkets tillsyn av producentansvaret. Det är därför viktigt att producenterna har rutiner för internkontroll för att bedöma kvaliteten på de uppgifter som rapporteras.

Producentansvarsorganisationens ekonomiska förvaltning av det bolag, stiftelse eller ekonomisk förening (juridisk person) inom vilken verksamheten bedrivs regleras utförligt i annan lagstiftning, framför allt i bokföringslagen (1999:1078). Någon ytterligare reglering för kontroll i den delen bedöms inte vara nödvändig. Däremot är det viktigt att producentansvarsorganisationen har rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som varje enskild producent ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas på rätt sätt och inte strider mot principen om likabehandling.

Minimikravet innehåller också krav på regelbundna oberoende kontroller, i relevanta fall. Kravet får anses bli tillgodosett genom att Naturvårdsverket föreslås få ett utpekat tillsynsansvar för producentansvaret för bilar och därmed kommer att ha befogenhet att utöva kontroll i den utsträckning som bedöms nödvändigt.

Sammantaget bedöms kravet på lämpliga system för egenkontroll och regelbundna oberoende kontroller vara uppfyllt genom föreslagna och befintliga bestämmelser.

Bestämmelserna kommer kunna meddelas med stöd av de bemyndiganden i 15 kap. 12 § 3 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

6.11 En löpande dialog mellan aktörerna

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer med jämna mellanrum kan föra en dialog i frågor med betydelse för producentansvaret.

Skälen för förslaget: Enligt de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällsorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning (artikel 8a.6).

Inom producentansvaret för bilar förekommer i dag regelbundna nätverksträffar mellan relevanta aktörer på området. Naturvårdsverket kallar två gånger per år till nätverksträffar där främst bilproducenter, bilåtervinnare och materialbolag deltar. Denna dialogform är bra och bör fortsätta på regelbunden basis. Naturvårdsverket bör kunna bedöma hur ofta det finns behov av en dialog, så länge det sker regelbundet. Det bör även kunna bli fråga om att bjuda in fler aktörer till dialogen, t.ex. aktörer inom den sociala ekonomin. Även kommunala tillsynsmyndigheter och övriga relevanta statliga myndigheter bör kunna delta, vid behov. För att genomföra den aktuella bestämmelsen i avfallsdirektivet bör det införas en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska ansvara för en sådan dialog.

6.12 Det stora antalet avställda bilar

Promemorians bedömning: Inga ytterligare åtgärder bör vidtas i nuläget för att införa nya incitament för att öka antalet bilar som lämnas för skrotning.

Skälen för bedömningen: Det finns enligt både bilbranschen och Naturvårdsverket ett växande problem med det stora antalet avställda bilar. I dag finns det ca 1,3 miljoner avställda bilar och nästan fem miljoner bilar i trafik. Naturvårdsverket har uppskattat att ungefär 1 miljon av de avställda bilarna är sådana som egentligen borde skrotas. Detta eftersom det är bilar av årsmodell mellan 1982 och 2012. Det är endast ca 100 000 av de avställda bilarna som räknas som veteranbilar.

En del av de avställda bilarna har sannolikt försvunnit genom illegal skrotning (skrotning av aktörer som ej är auktoriserade) eller illegal export. En del har övergivits ute i naturen och andra har bara blivit stående hos ägaren eller används som reservdelsbil eller samlarobjekt. Problemet med att bilar blir stående i stället för att skrotas är bl.a. att det finns en risk

för att de kan läcka förorenande ämnen som skadar mark, vatten eller djur. Det innebär även att metaller och andra resurser som kan materialåtervinnas upplagras i samhället i stället för att återvinnas och på så sätt ersätta jungfruliga material.

Det stora antalet avställda bilar och incitament för att lämna bilar för skrotning är en viktig fråga som har utretts i flera olika sammanhang.

Under sommaren 2021 trädde en ny förordning i kraft; förordningen (2021:823) om bidrag till kommuner för att flytta fordonsvrak som skrotas. Bidraget som administreras av Naturvårdsverket kan uppgå till högst 5 000 kronor per fordon och möjliggör att fler fordon kan tas om hand och återvinnas.

Den utvärdering som har genomförts som en del i den pågående översynen av ELV-direktivet lyfter fram frågan om det stora antalet bilar som aldrig lämnas in för skrotning som en viktig fråga (European Commission, 2021, Commission staff working document, evaluation of Directive (EC) 2000/53 of 18 September 2000 on end-of-life vehicles. SWD(2021) 61 final). Frågan kan därmed förväntas ingå i det förslag på ny lagstiftning för ELV som kommissionen avser att lämna i slutet på 2022.

Med tanke på att frågan har lyfts upp som viktig inom den pågående översynen av ELV-direktivet föreslås i nuläget inga ytterligare åtgärder.

6.13 Miljöcertifiering och tillsyn

Promemorians bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl för att införa krav på miljöcertifiering för bilskrotningsföretag.

Skälen för bedömningen

En fråga som har ägnats särskild uppmärksamhet inom ramen för denna översyn är frågan om tillsyn av bilskrotningsföretagen. Bilåtervinningsbranschen menar att den kommunala tillsynen är bristfällig och att krav på miljöcertifiering bör införas för alla bilskrotare. För bilskrotare gäller ett krav på auktorisation, varför även denna fråga har berörts i samband med frågorna om tillsyn och miljöcertifiering.

Bilskrotningsbranschens syn på miljöcertifiering

Enligt Sveriges Bilåtervinnare Riksförbund (SBR) och Bilretur finns det förutom icke auktoriserade bilskrotare, ett stort antal oseriösa auktoriserade företag på bilskrotningsmarknaden som inte följer gällande regler. Bilåtervinningsbranschen menar att den kommunala tillsynen av bilskrotningsföretagen inte alltid fungerar och att tillsynen ser olika ut beroende på vilken kommun som har ansvar. En ineffektiv tillsyn bidrar enligt SBR till att de oseriösa företagen som inte följer lagstiftningen och villkoren för auktorisation, kan fortsätta sin verksamhet utan att det får några konsekvenser. Detta medför att de oseriösa bilskrotarna kan göra ekonomiska vinster genom att ”inte göra rätt” och att de gynnas på bekostnad av de bilskrotare som följer lagstiftningen. Resultatet blir en snedvriden konkurrens.

De bilskrotningsföretag som är medlemmar i SBR och Bilretur är miljöcertifierade eftersom det är ett villkor för medlemskap. Bilretur har tagit fram en branschanpassad verksamhetsstandard som deras medlemmar kan certifiera sig mot. De görs därefter årliga revisioner av ett oberoende certifieringsorgan som kontrollerar att kraven i standarden följs. Enligt SBR och Bilretur fungerar miljöcertifieringen som en garanti för att företagen följer gällande regler. Enligt deras uppfattning borde det därför införas krav i lagstiftningen på att alla bilskrotningsföretag, utöver krav på auktorisation, ska vara miljöcertifierade.

Synpunkter från tillsynsmyndigheter

De synpunkter som inhämtats från flera kommunala tillsynsmyndigheter kan sammanfattas enligt följande. Kommunerna gör planerade tillsynsbesök hos auktoriserade bilskrotare minst en gång per år. Verksamheter som även bedriver annan verksamhet kan få fler besök under ett år. Det kan även bli aktuellt med uppföljningsbesök och spontanbesök i händelse av t.ex. inkomna klagomål. Det finns exempel på en storstadskommun som har gått över till oanmälda tillsynsbesök eftersom man anser det mer effektivt. Vid tillsynsbesöket kontrolleras bl.a. att bilskrotningsförordningen följs, att avfallet hanteras på rätt sätt och att dokumentation och kvitton finns. En samstämmig uppfattning hos kommunerna är att man sällan hinner med att kontrollera detaljer och att det ofta handlar om att kontrollera det mest grundläggande och det som kan kräva akuta åtgärder.

Kommunerna tar som regel ut en fast årlig tillsynsavgift som är baserad på den tidsåtgång som behövs för varje enskild verksamhet. Tillsynen är endast till viss del avgiftsfinansierad (ca 70 procent). Ingen av kommunerna ger rabatt på tillsynsavgiften för verksamheter som är miljöcertifierade. Kraven i en miljöcertifiering överensstämmer i stort med kraven i förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll och kan vara ett sätt att uppfylla kraven i den senare. Tillsynsmyndigheterna anser inte att rabatt bör ges för något som ska uppfyllas enligt lagstiftning.

Bland de kommuner som det inhämtats synpunkter från finns det en samstämmig syn om att det inte finns något som tyder på att tillsynsbehovet är mindre omfattande för miljöcertifierade företag. Miljöinspektörerna på kommunerna upplever att många företag inte följer och använder certifieringen på rätt sätt; avvikelser noteras inte och hanteras inte. En certifiering är därför ingen garanti för att verksamheten sköts på ett bra sätt enligt kommunerna. Certifieringen och revisionerna av denna görs ofta från skrivbordet och bygger på de svar verksamhetsutövaren ger och det förekommer sällan fysiska kontroller på plats.

Det finns en enighet bland de tillfrågade kommunerna om behovet av en nationell tillsynsvägledning för att underlätta och förtydliga kraven så att tillsynsarbetet ensas mellan olika kommuner.

Det finns en samstämmighet bland tillsynsmyndigheterna att det är svårt att få en auktorisation återkallad av länsstyrelsen. Det krävs oftast att bilskrotaren har dömts för brott eller att misskötsamheten är mycket allvarlig.

Ett krav på miljöcertifiering bör inte införas

Diskussionen om de olika kontrollformerna myndighetstillsyn och miljöcertifiering, samt på vilket sätt de kan komplettera eller ersätta varandra, har förts i olika sammanhang tidigare (se bl.a. SOU 2002:50, Miljöbalken under utveckling och SOU 2017:63 Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet).

Inom området för behandling av avfall från uttjänta bilar finns en rad krav och bestämmelser som ska uppfyllas och kontrolleras. En bilskrotningsverksamhet ska dels anmälas till kommunen, dels ha auktorisation från länsstyrelsen för att få bedriva verksamhet. Detta hänger samman med de ämnen och avfallstyper som hanteras och som kan innebära risker för människors hälsa och miljön.

I Miljötillsynsutredningen diskuteras frågan om miljöcertifiering innebär en ökad regelefterlevnad hos de certifierade företagen:

Det finns inga evidensbaserade studier som visar att ett miljöledningssystem i sig leder till att en verksamhetsutövare följer lagstiftningen i större utsträckning än de som inte är anslutna till ett sådant system (...)

Det finns inte heller studier som visar på att behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna är generellt mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag. Miljöbalkskommittén framförde bland annat i ett delbetänkande att verksamhetsutövare med miljöledningssystem även fortsättningsvis har ett behov av råd och stöd i tolkningen av miljölagstiftningen och ibland drabbas precis som andra verksamhetsutövare av haverier, oförutsägbara händelser, slarv och omgivningsstörningar (SOU 2002:50, s. 198 f.) (...)

Vi bedömer dock att miljöledningssystem och annat strukturerat miljöarbete har betydelse för tillsynen av regelefterlevnaden, men som en av många parametrar för hur man gör en riskbedömning och bestämmer tillsynens innehåll. Företag med miljöledningssystem har sannolikt en god struktur på sitt miljöarbete och en bra ordning när det gäller ansvarsfördelning och dokumentation. Det främjar en medvetenhet och systematik i arbetet med miljöfrågor bland organisationer som är anslutna. Förekomsten av ett miljöledningssystem torde därför kunna ha betydelse för planeringen och genomförandet av tillsynen. Även om behovet av insatser från tillsynsmyndigheterna inte generellt är mindre vid företag med miljöledningssystem än vid andra företag kan det i särskilda fall vara motiverat att sätta ned avgiften. I de fall timtaxa tillämpas leder färre nedlagda timmar med automatik till lägre avgift vilket gynnar företag med god ordning (Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet, SOU 2017:63).

Bilden som framkommer i Miljötillsynsutredningen får stöd av de uppgifter som Miljödepartementet hämtat in från ett antal kommuner om tillsyn av bilskrotningsföretag. Ingen av de kommunerna är av uppfattningen att en miljöcertifiering är en garanti för en bättre efterlevnad av tillämpliga regler.

I nuläget saknas det därför stöd för att ett obligatoriskt krav på miljöcertifiering för bilskrotningsbranschen skulle leda till en lösning på de problem som har lyfts fram.

Det finns dessutom andra verktyg att använda mot företag som inte följer gällande regler och villkor. Återkallelse av auktorisationen är ett sådant verktyg och skulle kunna användas mer effektivt än i dag. Till exempel har många framfört att bilskrotare som inte rapporterar in sina uppgifter enligt bilskrotningsförfordningen borde få sin auktorisation återkallad. Länsstyrelsen ska återkalla en auktorisation om bilskrotaren i väsentlig mån åsidosätter sina skyldigheter enligt bilskrotningsförfordningen eller föreskrifter (11 § bilskrotningsförfordningen). Att återkommande inte rapportera in uppgifter till tillsynsmyndigheten och producenterna torde vara ett väsentligt åsidosättande vilket borde medföra en återkallad auktorisation.

Samtliga aktörer, såväl kommuner, länsstyrelser och branschen är eniga om att det finns ett stort behov av en nationell tillsynsvägledning för tillsynen av bilskrotningsverksamhet. En sådan tillsynsvägledning är ett viktigt steg på vägen att uppnå en likvärdig och effektiv tillsyn över hela landet. Tillsynsvägledningen bör också innehålla vägledning när det gäller återkallelse av auktorisationer.

Sammantaget bedöms en nationell tillsynsvägledning och en utökad användning av auktorisationsverktyget, tillsammans med de förslag som Miljötillsynsutredningen har presenterat, kunna leda till en ökad lagefterlevnad på området.

6.14 Tillsyn och tillsynsavgifter

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska ha ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt den nya förordningen, med undantag för frågor om hur hanteringen av uttjänta bilar lokalt uppfyller kraven i förordningen.

En godkänd producentansvarsorganisation för bilar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

En producent eller ett producentombud som har skyldigheter enligt förordningen om producentansvar för bilar ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för Naturvårdsverkets tillsynsverksamhet.

Skälen för förslaget

Medlemsstaterna ska enligt avfallsdirektivet ha ett lämpligt system för övervakning och kontroll av efterlevnad av producentansvaren (artikel 8a.5).

Tillsyn

För närvarande har ingen myndighet ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för bilar. Naturvårdsverket har dock, i egenskap av tillsynsvägledande myndighet enligt miljötillsynsförordningen (2011:13), ansett sig vara tillsynsmyndighet eftersom det inte har funnits någon annan

myndighet med ett utpekat tillsynsansvar (jfr 2 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket har en vägledning om producentansvaret för bilar på sin webbplats. Några mer omfattande tillsynsåtgärder har dock inte vidtagits. Enligt handläggare på Naturvårdsverket beror detta dels på ett otydligt tillsynsansvar, dels på att otydliga roller och ansvarsområden inom producentansvaret för bilar har försvårat tillsynen.

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet för flera andra producentansvar, t.ex. producentansvaren för förpackningar, elutrustning och batterier (2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen). Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket även får ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för bilar. Liksom när det gäller övriga förordningar bör dock den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet för avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken (26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken), ha ansvar för tillsynen i fråga om hur hanteringen av uttjänta bilar lokalt uppfyller kraven i förordningen.

Därmed bedöms även det aktuella minimikravet vara uppfyllt.

Avgifter för tillsyn och prövning

Tillsynsavgifter för statlig tillsyn på miljöområdet tas ut i enlighet med förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (avgiftsförordningen). Avgifterna ska spegla den kostnad som uppstår för berörda myndigheter. Ett avgiftssystem ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning.

Av avgiftsförordningen framgår att flera andra producentansvar har reglerade avgifter som ska betalas till Naturvårdsverket varje år för att täcka verkets kostnader för tillsyn och prövning. Till exempel ska den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen om producentansvar för förpackningar betala 275 000 kronor årligen. Detsamma gäller för den som driver ett insamlingssystem för elutrustning. En producent eller producentrepresentant för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift om 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet (7 kap. 8 e och f §§ avgiftsförordningen).

Naturvårdsverket har beräknat den årliga kostnaden för tillsyn och prövning till 275 000 kronor per insamlingssystem. Det finns inte anledning att göra en annan bedömning än den som har gjorts för avgiftssystemen för den som driver insamlingssystem enligt förordningen om producentansvar för elutrustning.

Mot bakgrund av detta bör det införas en årlig fast tillsyns- och prövningsavgift om 275 000 kronor för en producentansvarsorganisation för bilar och en årlig fast tillsynsavgift för en producent eller ett producentombud om 1 000 kronor.

6.15 Straff och miljösanktionsavgifter

Promemorians förslag: En ny straffbestämmelse ska införas i miljöbalken som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet lämnar en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare kan dömas till böter.
--

Nya bestämmelser om miljöskaktionsavgifter ska införas i förordningen om miljöskaktionsavgifter. För en överträdelse av skyldigheten att anmäla sig som producent till Naturvårdsverket innan bilar släpps ut på den svenska marknaden ska en miljöskaktionsavgift om 10 000 kronor betalas.

För en överträdelse av skyldigheten att som producent släppa ut bilar på den svenska marknaden utan att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att ta hand om uttjänta bilar ska en miljöskaktionsavgift om 50 000 kronor betalas.

Liksom i dag ska en överträdelse av skyldigheten att i rätt tid redovisa till Naturvårdsverket hur skyldigheterna enligt förordningen har uppfyllts och en överträdelse av skyldigheten att i rätt tid lämna uppgifter till Naturvårdsverket för kontroll av återanvändnings- och återvinningsmålen sanktioneras med en miljöskaktionsavgift om 20 000 kronor. Detsamma gäller skyldigheten för bilskrotare enligt bilskrotningsförordningen att lämna uppgifter till Naturvårdsverket.

Straffbestämmelsen i den nuvarande producentansvarsförordningen som handlar om att i egenskap av producent inte ta emot en uttjänt bil för skrotning ska tas bort.

Skälen för förslaget

Valet mellan miljöskaktionsavgift och straff

Vissa överträdelser bör sanktioneras med straff medan andra bör sanktioneras med miljöskaktionsavgift. Vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljöskaktionsavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en skaktionsavgift kan förväntas få (prop. 1997/98:45 s. 536).

Miljöskaktionsavgifter prövas och beslutas av tillsynsmyndigheten som ett led i tillsynen. Den som överträtt reglerna behöver inte ha gjort det uppsåtligt eller av oaksamhet för att tillsynsmyndigheten ska besluta om miljöskaktionsavgiften. Eftersom miljöskaktionsavgiftssystemet bygger på en form av strikt ansvar är det lämpligast att använda sanktionen mot näringsidkare och inte enskilda personer (prop. 1997/98:45 s. 536).

Om det bör finnas utrymme för en bedömning av en gärnings klanderverdhet i varje enskilt fall och en möjlighet att bedöma vad den enskilde haft för insikt och uppsåt lämpar sig en straffsanktion bättre än en miljöskaktionsavgift. Detta beror bl.a. på att polisen har möjligheter att utreda omständigheterna runt en överträdelse genom att t.ex. hålla förhör och använda tvångsmedel, vilket en tillsynsmyndighet inte har.

Enligt miljöbalken får regeringen meddela föreskrifter om att en miljöskaktionsavgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts (30 kap. 1 § första stycket). Miljöskaktionsavgift får även föreskrivas vid åsidosättande av andra bestämmelser som meddelats med stöd av miljöbalken.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den

bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § andra stycket). För de överträdelser av bestämmelser i de befintliga producentansvarsförordningarna för vilka miljöstraffavgifter föreskrivs är avgiften mellan 10 000 och 50 000 kronor. I förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter regleras vilka överträdelser som en miljöstraffavgift kan tas ut för. Exempel på sådana överträdelser är att inte lämna in olika föreskrivna uppgifter eller att vara försenad med att lämna in dem.

De sanktioner som används i de befintliga producentansvaren är både straff och miljöstraffavgifter.

Nya miljöstraffavgifter bör införas

Några av de nya bestämmelser som föreslås i denna promemoria bör sanktioneras med miljöstraffavgifter. Det gäller förslaget i avsnitt 6.4 att en producent ska anmäla sig hos Naturvårdsverket innan bilar släpps ut på den svenska marknaden. Underlåtenhet att i tid anmäla sig som producent bör leda till en miljöstraffavgift. En lämplig nivå på avgiften är 10 000 kronor.

I avsnitt 6.4 föreslås också att en producent som släpper ut bilar på den svenska marknaden ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att ta hand om uttjänta bilar. Producenten ska i samband med en anmälan till Naturvårdsverket ange vilken producentansvarsorganisation som tillhandahålls eller har anlitats. Det underlättar för Naturvårdsverkets kontroll och gör att verket relativt enkelt kan konstatera om en överträdelse har skett eller inte. En överträdelse av denna bestämmelse, vilken är av väsentlig betydelse för fullgörandet av producentansvaret, bör leda till en miljöstraffavgift. En lämplig nivå på avgiften är 50 000 kronor.

Miljöstraffavgifter som bör finnas kvar och utvidgas

Det finns redan i dag miljöstraffavgifter kopplade till skyldigheten att redovisa olika uppgifter till Naturvårdsverket. Det gäller skyldigheten som en producent har att i rätt tid redovisa hur producentansvaret har uppfyllts och att i rätt tid lämna uppgifter till Naturvårdsverket för kontroll av återanvändnings- och återvinningsnivåerna (11 kap. 15 och 16 §§ förordningen om miljöstraffavgifter). En överträdelse av någon av dessa skyldigheter kan leda till en miljöstraffavgift om 20 000 kronor. Dessa miljöstraffavgifter bör finnas kvar.

Skyldighet att lämna uppgifter om hur producentansvaret har uppfyllts kommer i och med förslagen i denna promemoria även att omfatta producentansvarsorganisationer. Därför bör de nu nämnda bestämmelserna om miljöstraffavgift utvidgas till att även omfatta överträdelser av producentansvarsorganisationer.

En ny straffbestämmelse bör införas

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen för bilar kan den som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att gratis ta emot en uttjänt bil för skrotning dömas till böter (19 § 1). Denna straffbestämmelse föreslås tas bort, se nedan.

Den nuvarande producentansvarsförordningen innehåller även en straffbestämmelse som innebär att en producent som inte lämnar de

uppgifter som enligt förordningen eller verkställighetsföreskrifter till förordningen ska lämnas för att underlätta återanvändning och återvinning (19 § 2) kan dömas till böter. Den straffbestämmelsen bör finnas kvar. Det är av särskild vikt att bilproducenter lämnar de uppgifter som bildemonterare och övriga behöver i sin verksamhet för att underlätta återanvändning och återvinning av material från uttjänta bilar.

Utöver denna straffbestämmelse bör ytterligare en straffbestämmelse införas. Det gäller en överträdelse av förslaget i avsnitt 6.4 om skyldigheten att den som innehar en uttjänt bil inte lämnar den till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller till en auktoriserad bilskrotare.

Det är i dag förbjudet att skräpa ned. Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till kan dömas för nedskräpning (29 kap. 7 § miljöbalken). Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen är att anse som mindre allvarlig döms för nedskräpningsföreseelse till penningböter (29 kap. 7 a § miljöbalken). Detta innebär att det redan är straffbart att lämna en uttjänt bil ute i naturen eller på allmän plats.

Syftet med den nu föreslagna straffbestämmelsen är dock delvis ett annat än syftet bakom förbudet mot nedskräpning. Ett betydande problem med uttjänta bilar och bilskrotning är nämligen att det finns personer och verksamhetsutövare som tar emot uttjänta bilar utan att ha gjort föreskriven anmälan eller ha nödvändiga tillstånd och utan att vara auktoriserade. Detta medför en s.k. svart marknad för uttjänta bilar. Verksamheterna är oftast mycket svåra för tillsynsmyndigheterna att upptäcka.

För att bestämmelsen som föreslås i avsnitt 6.4 ska få preventiv effekt och avhålla den som innehar en uttjänt bil från att lämna den till en olaglig verksamhet bör den förenas med någon form av sanktion.

Som redogjorts för ovan är miljöstraffsavgifter i första hand inte avsedda att användas mot enskilda personer. Detta beror på att det bör finnas utrymme att göra en bedömning av den enskildes uppsåt (eller oaktsamhet) i varje enskilt fall, något som inte är möjligt med en miljöstraffsavgift. En straffsanktion lämpar sig bättre i detta fall. En lämplig nivå på straffet är böter. Bestämmelsen bör införas i 29 kap. 9 § miljöbalken som innehåller överträdelser som kan medföra böter.

En straffbestämmelse bör tas bort

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen döms den som, med uppsåt eller av oaktsamhet, inte fullgör sina skyldigheter att utan kostnad ta emot en uttjänt bil för skrotning. Straffet är böter. I denna promemoria föreslås att en producentansvarsorganisation ska vara skyldig att ta emot en uttjänt bil för skrotning utan att begära ersättning. Det föreslås vidare att en producentansvarsorganisation ska vara godkänd av Naturvårdsverket. I prövningen av en ansökan om godkännande görs en bedömning av om producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kraven i förordningen, bl.a. kravet på att utan ersättning ta emot uttjänta bilar för skrotning. Det finns även möjligheter för Naturvårdsverket att återkalla ett godkännande vid brister hos en producentansvarsorganisation. Med hänsyn till detta saknas det skäl att behålla den aktuella straffbestämmelsen.

Straffbestämmelserna bör inte flyttas till miljöbalken

När det gäller placeringen av straffbestämmelser så har regeringen angett följande i prop. 2005/06:182:

På miljörättens område finns det ett stort behov av att kunna meddela handlingsregler i förordningar och myndighetsföreskrifter. De handlingsreglerna bör kunna förenas med straffbestämmelser. Samtidigt måste reglerna vara tydliga i frågan om vad som är straffbart. I stor utsträckning är det möjligt att i 29 kap. miljöbalken ange de straffbestämmelser som skall gälla på miljöområdet. Ofta kan tydligt formulerade blankettstraffbud vara tillräckliga. Om ett brott mot en handlingsregel som meddelas i en förordning behöver sanktioneras med strängare straff än böter, är det nödvändigt att låta straffbestämmelsen framgå av lagen. Även för rena bötesbrott kan straffbud ofta kunna formuleras tillräckligt tydligt i lagen. Ibland kan det dock bli nödvändigt att i en förordning meddela en handlingsregel som inte täcks av något av lagens straffbud. Det bör då vara möjligt att förena den handlingsregeln med en straffbestämmelse som innebär att ett brott mot handlingsregeln sanktioneras med böter. De normgivningsbemyndiganden som finns i miljöbalken skulle i många fall kunna bli meningslösa om regeringen saknade möjligheten att meddela en handlingsregel (som kanske snabbt måste införas för att genomföra en EG-rättsakt) och sanktionera den med en bötesbestämmelse. Den tydlighet som Miljöbalkskommittén eftersträvat riskerar att gå förlorad om man – för att tillmötesgå önskemålet att alla straffbestämmelser skall finnas i lagen – behöver mycket vida straffbestämmelser för att inte förfela syftet med miljöbalkens normgivningsbemyndiganden. Mycket vida straffbud motverkar också de kriminalpolitiska överväganden som behöver göras när en ny handlingsregel meddelas. På miljörättens område bör det därför inte införas något krav på att alla straffbestämmelser endast skall finnas i miljöbalken.

Tydlighet bör åstadkommas genom att så långt som möjligt låta det straffbara området framgå av 29 kap. miljöbalken. (prop. 2005/06:182 s. 38–39).

Även om det är möjligt att placera straffbestämmelser i regeringens förordningar så bör det straffbara området så långt som det är möjligt och lämpligt samlas i 29 kap. miljöbalken. Regeringen har vidare angett att i de fall en ny handlingsregel sanktioneras i en av regeringens förordningar, på grund av det saknas ett tydligt straffbud i miljöbalken som omfattar handelsregeln, så bör ambitionen vara att i ett senare lagstiftningsärende samla även sådana bötesbestämmelser i 29 kap. miljöbalken (prop. 2005/06:182 s. 39).

På miljörättens område finns det således inget krav på att alla straffbestämmelser ska finnas i miljöbalken. Straffbestämmelserna bör samlas eller överföras till miljöbalken om det är möjligt och lämpligt. Tydlighet och överskådlighet är faktorer som påverkar valet av placering.

De flesta straffbestämmelser inom befintliga producentansvar är bötesbestämmelser och de har placerats i respektive producentansvarsförordning. Den enda straffbestämmelsen som återfinns i miljöbalken rör producentansvaret för elutrustning och en överträdelse av kravet på

tillstånd för yrkesmässig drift av insamlingssystem för avfall från elutrustning. Den överträdelsen kan medföra ansvar för otillåten miljöverksamhet och leda till böter eller fängelse i högst två år (29 kap. 4 § miljöbalken).

I 29 kap. 9 § miljöbalken finns bestämmelser om straff för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot olika uppräknade handlingsregler. Handlingsreglerna finns i olika specialförfattningar och det handlar om att t.ex. inte lämna uppgifter, bryta mot föreskrifter om märkning eller skötsel av jordbruksmark, tillhandahålla produkter som inte är godkända i Sverige m.m.. Böter ingår i straffskalan.

Enligt nuvarande förordningen om producentansvar för bilar döms den till böter som med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgör sina skyldigheter att gratis ta emot en uttjänt bil för skrotning och den som inte lämnar upplysningar som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning (19 §). Dessa straffbestämmelser återfinns i förordningen och inte i miljöbalken. Detsamma gäller för straffbestämmelserna som är kopplade till bilskrotningsverksamhet. I bilskrotningsförordningen finns straffbestämmelser för bl.a. den som bedriver yrkesmässig bilskrotning utan att vara auktoriserad, obehörigen utger sig för att vara auktoriserad bilskrotare eller utfärdar mottagnings- eller skrotningsintyg utan att vara behörig (52 §).

I princip samtliga straffbestämmelser i förordningen om producentansvar för bilar och bilskrotningsförordningen hänvisar till bestämmelser i respektive förordning som närmare anger den handling eller underlåtenhet som är straffbar. En överföring av bestämmelserna till miljöbalken skulle inte gynna överskådligheten av det straffbara området. Det blir mer överskådligt att låta bestämmelserna vara kvar i respektive förordning. Inte heller tydligheten gynnas om bestämmelserna flyttas till miljöbalken där i princip inga andra straffbestämmelser kopplade till producentansvar och bilskrotning återfinns.

Sammantaget görs bedömningen att straffbestämmelserna som rör producentansvaret för bilar och bilskrotning bör vara kvar i respektive förordning.

6.16 Bemyndiganden

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska få meddela

- ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer till Naturvårdsverket, och
- föreskrifter verkställigheten av förordningen.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket bör få meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer än de som anges i förordningen. Naturvårdsverket bör också få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Straffbestämmelsen i förordningen innebär att även uppgiftsskyldighet enligt verkställighetsföreskrifter till den aktuella bestämmelsen är straffbelagd (se avsnitt 6.15). Ett bemyndigande

att meddela verkställighetsföreskrifter innebär dels möjlighet att meddela tillämpningsföreskrifter av administrativt slag dels föreskrifter som kompletterar förordningen utan att tillföra den något väsentligen nytt. Bestämmelser om hur olika uppgifter ska lämnas, t.ex. att de ska lämnas digitalt, kan inte anses betungande på ett sådant sätt att de kan anses tillföra något väsentligen nytt.

6.17 Överklagande

Promemorians förslag: Naturvårdsverkets beslut i frågan om godkännande för en producentansvarsorganisation ska kunna överklagas på samma sätt som övriga beslut meddelade med stöd av miljöbalken. En bestämmelse med en hänvisning till 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska därför införas i förordningen.

Naturvårdsverkets beslut om dispens ska, liksom i dag, inte kunna överklagas.

Skälen för förslaget: Hänvisningen i den nuvarande producentansvarsförordningen till 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken innebär att Naturvårdsverkets beslut får överklagas till miljödomstol. Av 21 kap 1 § andra stycket framgår att mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, överklagande av bl.a. statliga myndigheters beslut som har meddelats med stöd av balken. Motsvarande bestämmelse bör tas in i den nya förordningen.

Liksom i dag bör Naturvårdsverkets beslut om dispens från kraven på ett mottagningssystem inte kunna överklagas.

6.18 Ändrade bestämmelser i bilskrotningsförordningen

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter bilskrotare ska lämna till tillsynsmyndigheterna och hur uppgifterna ska lämnas.

Endast en auktoriserad bilskrotare eller en godkänd producentansvarsorganisation ska få utfärda mottagningsbevis.

Skälen för förslaget: Bilskrotarna ska enligt bilskrotningsförordningen lämna uppgifter till den operativa tillsynsmyndigheten i den eller de kommuner där bilskrotningsverksamheten bedrivs (47 §). I förordningen ges Naturvårdsverket bemyndigande att föreskriva vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare ska rapportera till producenten och hur uppgifterna skall lämnas (49 §). Det saknas dock bemyndigande att föreskriva vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare ska lämna till kommunerna och hur dessa uppgifter ska lämnas. I samband med remitteringen av promemorian Genomförande av reviderade EU-direktiv

på avfallsområdet (M2019/02091) har Naturvårdsverket påpekat att det finns ett sådant behov, bl.a. för att underlätta kommunernas tillsyn.

För att underlätta tillsynen och för att rapporteringen till kommuner och producenter ska vara utformad på liknande sätt bör det införas ett bemyndigande för Naturvårdsverket att meddela föreskrifter även om vilka uppgifter som en auktoriserad bilskrotare ska lämna till kommunerna och hur dessa ska lämnas.

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen kan en producent ta emot en uttjänt bil för skrotning (3 §). I samband med mottagandet har producenten befogenhet att utfärda ett s.k. mottagningsbevis enligt bilskrotningsförordningen (12 §). Enligt den nya producentansvarsförordningen ska en godkänd producentansvarsorganisation ta över uppgiften från producenten. Bestämmelsen i bilskrotningsförordningen om vem som får utfärda mottagningsbevis bör därför ändras på så sätt att producent ersätts med godkänd producentansvarsorganisation. Även två andra bestämmelser i bilskrotningsförordningen, som hör samman med den aktuella bestämmelsen, ändras genom att producent ersätts med producentansvarsorganisation.

7 Förslag om producentansvar för däck

De nuvarande svenska bestämmelserna om producentansvar för däck finns i förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck. Producentansvaret infördes den 1 oktober 1994. De svenska bestämmelserna om producentansvar för däck bygger inte på någon EU-reglering.

Som framgår i avsnitt 3.3 har det i avfallsdirektivet införts allmänna minimikrav för system för utökat producentansvar (artikel 8a). De allmänna minimikraven ska genomföras på alla nya och befintliga producentansvar i medlemsstaterna, bl.a. producentansvaret för däck. Förslagen i denna promemoria när det gäller producentansvaret för däck syftar främst till att genomföra minimikraven i avfallsdirektivet.

7.1 En ny förordning om producentansvar för däck

Promemorians förslag: En ny förordning om producentansvar för däck ska införas, som ersätter den nuvarande förordningen.

Skälen för förslaget: Förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck (nuvarande producentansvarsförordningen) reglerar inte allt det som behövs för att uppfylla de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet. I viktiga delar behövs det nya eller ändrade bestämmelser. Även antalet bestämmelser kommer att öka väsentligt i och med genomförandet av de allmänna minimikraven. För att förordningen ska bli överskådlig och tydlig är det därför lämpligt att besluta en ny förordning om producentansvar för däck (nya producentansvarsförordningen).

7.2 Innebörden av uttrycket producent ändras

Promemorians förslag: Det ska bli tydligare vem som är producent enligt förordningen.

Med producent ska enligt förordningen avses den som tillverkar däck i Sverige, yrkesmässigt för in däck till Sverige för att använda dem i den yrkesmässiga verksamheten eller för att sälja dem i Sverige och den som yrkesmässigt i Sverige säljer däck till en slutlig användare i Sverige.

Med producent ska även avses den som yrkesmässigt, från ett annat land än Sverige, säljer däck till en slutlig användare i Sverige, om inte den slutliga användaren själv räknas som producent.

Med däck ska även avses däck på sådana fordon och redskap som omfattas av förordningen (personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon)

Liksom i dag ska det gälla att den som är producent enligt förordningen om producentansvar för bilar inte omfattas av producentansvaret för däck.

Det nuvarande undantaget för den som regummerar ett däck utan att sälja det vidare tas bort.

Skälen för förslaget

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen är producent den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer däck. Med producent avses även den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer sådana fordon och redskap som räknas upp i förordningen och som är försedda med nyproducerade däck. De fordon som räknas upp är personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon (2 §).

Från förordningens tillämpningsområde undantas i dag vissa producenter. Den som är producent enligt förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar eller den som regummerar ett däck utan att sälja det vidare anses nämligen inte som producent enligt förordningen (3 §). Det mest betydelsefulla undantaget rör bilproducenterna, eftersom dessa släpper ut en stor mängd nya däck på marknaden.

Den som tillverkar, för in däck eller säljer däck bör omfattas

Enligt den nuvarande förordningen blir det ofta flera aktörer som är producent för samma däck. Den som importerar däcken är producent. Eftersom även den som säljer däck är producent så uppstår det nya producenter i ledet fram till att de importerade däcken slutligen säljs till en slutlig användare. När det nu införs ytterligare krav på producenter, t.ex. att anmäla sig till Naturvårdsverket, betala tillsynsavgift, anlita en producentansvarsorganisation och rapportera uppgifter behöver det tydliggöras vem som är producent och vilka krav som ställs på olika producenter i olika situationer. Utgångspunkten bör vara att det endast ska finnas en producent per däck som släpps ut på den svenska marknaden.

På samma sätt som i den nuvarande förordningen bör den som tillverkar däck vara producent. Det sker ingen tillverkning av däck i Sverige i dag, men det skulle kunna ändras i framtiden och därför bör tillverkare fortsatt inkluderas.

Yrkesmässig införsel eller import av däck till Sverige kan ske av två anledningar. Antingen förs däcken in för att säljas vidare inom Sverige eller så förs de in för att användas i den yrkesmässiga verksamheten (t.ex. åkerier som för in däck till sina lastbilar). Enligt nuvarande förordning ingår båda dessa kategorier genom att den som yrkesmässigt importerar däck är producent. I denna promemoria föreslås dock att det ska införas nya och tydligare skyldigheter för producenter, t.ex. att anlita en producentansvarsorganisation, och då finns det skäl att skilja mellan de olika typerna av införsel.

I den nuvarande förordningen avses med producent även den som yrkesmässigt säljer däck. Som producent räknas då även t.ex. grossister som enbart är en mellanhand i hanteringen av däcken. I syfte att undvika att det finns flera producenter för samma däck bör dessa aktörer inte anses vara producenter och omfattas av skyldigheterna i den nya förordningen.

I ett avseende finns det dock anledning att låta även den som säljer däck utan att själv har tillverkat eller fört in dem till Sverige vara producent. Det gäller den som i Sverige säljer däck till en slutanvändare, dvs. framför allt däckverkstäder. Som framgår i avsnitt 7.10 bör det finnas en skyldighet för den som säljer däck till slutanvändare att ta emot uttjänta däck i motsvarande mängd. Dessa säljare bör därför anses vara producenter enligt den nya förordningen. De bör dock inte omfattas av andra skyldigheter som producenter föreslås få enligt förordningen.

Eftersom även däck som är monterade på fordon blir avfall, avses med producent i dag även den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer personbilar, lastbilar, bussar, motorcyklar, traktorer, terrängmotorfordon, motorredskap, släpfordon och efterfordon som är försedda med nyproducerade däck. Ett undantag finns dock för den som är producent enligt förordningen om producentansvar för bilar (se nedan). SDAB har framfört att det enligt nuvarande förordning uppstår problem med dubbelt producentansvar för däck som förs in till Sverige och sedan säljs till tillverkare av redskap eller fordon. I dessa fall är både den som för in däcken till Sverige och den som tillverkar det fordon eller redskap som däcken monteras på producent. Även den som säljer det tillverkade fordonet eller redskapet är producent enligt den nuvarande förordningen. I fortsättningen bör endast den som yrkesmässigt för in fordon och redskap försedda med däck, eller från ett land utanför Sverige säljer fordon och redskap försedda med däck till en slutanvändare i Sverige, räknas som producent, med undantag för den som är producent enligt förordningen om producentansvar för bilar enligt nedan. Svenska tillverkare av dessa däckförsedda redskap och fordon måste antingen själva föra in däck eller köpa däck som redan har först in eller tillverkats i Sverige. I den förra situationen är tillverkaren av redskapet eller fordonet däckproducent i egenskap av importör av däcken och i det senare fallet är det den som i tidigare led har importerat och sålt vidare däcken som är producent.

Enligt den nuvarande förordningen inkluderas endast fordon och redskap som är försedda med nyproducerade däck. Det innebär i praktiken att fordon och redskap som är försedda med använda däck inte inkluderas.

Även aktörer som yrkesmässigt till Sverige för in begagnade redskap och fordon som är försedda med däck bör dock anses vara en producent. Därför bör ordet nyproducerade tas bort.

Det nuvarande undantaget som innebär att den som regummerar ett däck utan att sälja det vidare inte anses vara producent bör tas bort. Den som regummerar ett däck som redan har satts på den svenska marknaden är enligt förslagen ovan producent endast om däckets säljs till en slutlig användare. I de fall ett däck yrkesmässigt förs in i Sverige för att regummeras och sedan säljas eller användas i den yrkesmässiga verksamheten är den som för in däckens att ses som producent.

Utländska däckproducenter bör omfattas

Den nuvarande förklaringen av producent omfattar inte producenter som inte är etablerade i Sverige och som yrkesmässigt säljer däck från ett annat land till privatpersoner i Sverige. Försäljningen sker i dag via e-handel och omfattar cirka en tiondel av den totala däckförsäljningen (se avsnitt 5.2.1). Dessa producenter har i dag inte ett utpekade ansvar för avfallet som deras produkter ger upphov till. För att de utländska producenterna ska få ett utpekade ansvar för de produkter de släpper ut på den svenska marknaden måste de omfattas av förklaringen av producent enligt svenska bestämmelser. Därför bör den nuvarande förklaringen av producent ändras så att även den som utan att vara etablerad i Sverige, från ett annat land, säljer däck till en slutanvändare i Sverige omfattas av producentansvaret. Det bör dock inte inkludera de fall där den slutliga användaren är en yrkesmässig verksamhet som använder däck i verksamheten. I de fallen är det den yrkesmässiga verksamheten i Sverige som är producent.

I avsnitt 7.3 föreslås en ny bestämmelse om möjlighet för utländska producenter att utse ett behörigt ombud i Sverige.

Bilproducenter bör inte omfattas

De som enligt den nuvarande förordningen om producentansvar för bilar räknas som bilproducent anses inte vara producent enligt förordningen om producentansvar för däck (3 § tredje stycket). I producentansvaret för bilar ingår hela bilen, dvs. även däck som sitter på bilen när den säljs. Under bilens livslängd byts däcken vanligtvis ut och ersätts med nya däck vid flera tillfällen. De nya däck som sätts på bilen har sålts separat och omfattas följaktligen av producentansvaret för däck, medan de ursprungliga utbytta däcken faller under producentansvaret för bilar. För att förenkla hanteringen av de uttjänta däcken är praxis att kvitta de däck som sitter på bilen vid skrotning mot de däck som satt på bilen när den släpptes ut på den svenska marknaden för första gången. Bilproducenten ansvarar därmed för de däck som demonteras från bilen när den skrotas. Detta följer redan av förordningen om producentansvar för bilar eftersom bilproducenter ansvarar för uttjänta bilar och dess komponenter.

Den här ordningen har dock skapat problem inom producentansvaret för däck. Däck kan inte identifieras på sådant sätt att de kan härledas tillbaka till en ansvarig producent. Däck som omfattas av bilproducentansvaret och däck som omfattas av däckproducentansvaret blandas därför ihop. Resultatet blir att däck som sitter på en uttjänt bil och som skulle ha tagits om hand av bilproducenterna, i vissa fall i stället hamnar i SDAB:s insam-

lingssystem, där däck kan lämnas utan kostnad. Eftersom ingen återvinningsavgift har betalats till SDAB för de fyra första däcken som satt på bilen, är inte däcken från den uttjänta bilen finansierade att tas om hand inom SDAB:s system.

Även det faktum att det varje år nyregistreras många fler bilar jämfört med antalet bilar som skrotas medför att den kvittning som införts inte är rättvis. Även den återanvändning av däck från uttjänta bilar som sker innebär att bilproducenterna inte tar det fulla ansvaret för däcken som sitter på uttjänta bilar i slutändan.

En lösning på detta problem som kan övervägas är att ta bort det nuvarande undantaget för bilproducenter i producentansvarsförordningen för däck.

I flera andra länder som har nationella producentansvar för däck har man inte ett sådant undantag utan däcken på en ny bil ingår i producentansvaret för däck. Det är dock inte så enkelt att bara ta bort undantaget eftersom det skulle innebära att däckproducenterna och deras producentansvarsorganisation ska ansvara för att ta hand om alla däck, även de som sitter på bilar när de blir uttjänta. Bilproducenterna tar kostnaden för däcken först när bilen blir uttjänt. Med en livslängd på ca 17 år på en bil innebär det att bilproducenterna har satt en mängd däck på marknaden som de ska bekosta hantering för under 17 år framöver. Tas undantaget bort måste det därmed även regleras hur denna skuld ska hanteras. Under de senaste tio åren har det i genomsnitt nyregistrerats ca 340 000 personbilar per år. Under förutsättning att den siffran gäller för 17 år tillbaka, innebär en avgift på 16 kronor per däck (SDAB:s nuvarande avgift) och fyra däck per bil att skulden skulle vara i storleksordningen 370 miljoner kronor. I den beräkningen ingår bara personbilar.

Inom den pågående översynen av ELV-direktivet innebär ett av de alternativ som har lyfts fram, en reglering som utgår från en livscykelansats, med åtgärder som syftar till en cirkulär omställning av fordonsindustrin. Även frågan om att inkludera fler fordonstyper har lyfts inom översynen av ELV. Större ändringar av ELV-direktivet kan förväntas påverka även producentansvaret för däck och det nuvarande undantaget för bilproducenter. Detta talar för att det nu inte är läge att ta bort undantaget utan låta det vara kvar.

Det kan även övervägas att ta in ett förtydligande i den nya förordningen om producentansvar för bilar med innebörden att en bilproducent ansvarar för hela den uttjänta bilen när den lämnas in för skrotning, dvs. inklusive de fyra däck som sitter på den uttjänta bilen. Ett sådant klargörande skulle dock riskera att göra det otydligt vad som gäller för övriga delar på en uttjänt bil inte pekats ut särskilt.

De nya kraven på rapportering av uppgifter om mängden däck inom producentansvaret för däck respektive mängden däck som samlas in inom respektive producentansvar (avsnitt 7.8) kommer att medföra en ökad transparens i frågan. Det kommer att bli möjligt för Naturvårdsverket att kontrollera att däckproducenterna tar ansvar för sin del av avfallet och att bilproducenterna tar ansvar för sin del. Det bör därför i nuläget inte göras några ändringar när det gäller undantaget för producenter som omfattas av producentansvaret för bilar.

7.3 En producent får utse ett ombud

Promemorians förslag: Den som ska fullgöra krav som producent och inte är etablerad i Sverige ska få utse ett ombud som är etablerat i Sverige. Ombudet ska utses genom en skriftlig fullmakt.

Ombudet ska i stället för producenten fullgöra skyldigheterna i förordningen i fråga om de produkter som omfattas av ombudets anmälan.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska varje medlemsstat ge produkters producenter, som är etablerade i en annan medlemsstat och släpper ut produkter på dess territorium, möjlighet att utse en juridisk eller fysisk person som är etablerad på dess territorium till behörigt ombud som ska ansvara för att producentens skyldigheter inom system för utökat producentansvar fullgörs på dess territorium. Medlemsstaterna får också kräva av ombudet att denne ska registrera sig för att kunna övervaka och kontrollera att producenten fullgör sitt producentansvar (artikel 8a.5).

För att ett regelverk om producentansvar ska vara effektivt måste det finnas möjligheter att utöva tillsyn över producenten. En effektiv tillsyn är endast möjlig gentemot en aktör som är etablerad i Sverige. Genom att de skyldigheter som följer med producentansvaret kan läggas på ett ombud som är etablerat i Sverige skapas förutsättningar för en effektiv tillsyn även av producenter som inte är etablerade i Sverige.

En svårighet inom producentansvaret för däck är att de utländska aktörer som yrkesmässigt säljer däck till privatpersoner i Sverige, och nu föreslås ingå i producentansvaret, inte är etablerade i Sverige. Dessa aktörer säljer yrkesmässigt däck, på distans, till privatpersoner i Sverige, via e-handel. Det faktum att de inte är etablerade i Sverige försvårar möjligheten att utöva tillsyn för svenska tillsynsmyndigheter.

En bestämmelse om en rätt för producenter att utse ombud i Sverige bör därför införas i förordningen. Ombudet bör anmäla sig till Naturvårdsverket. Av anmälan bör det framgå ombudets och producentens namn och kontaktuppgifter och vilka produkter som ombudet ska ansvara för. Ombudet bör vara skyldigt att fullgöra skyldigheterna i förordningen i stället för producenten.

Bestämmelserna kan meddelas av regeringen med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 14 § 1 miljöbalken.

7.4 Tydligare roller och ansvarsområden

Promemorians förslag: Det ska införas nya uttryck i förordningen som får betydelse för fördelningen av ansvaret. Med att *tillhandahålla på den svenska marknaden* ska det avses att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet. Med att *släppa ut på den svenska marknaden* ska det avses att för första gången tillhandahålla en produkt på den svenska marknaden och med att *vara etablerad i Sverige* ska det avses att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

Roller och ansvar inom producentansvaret ska bli tydligare genom följande ändringar.

En producent som avser att släppa ut däck på den svenska marknaden eller en producent som avser att föra in däck till Sverige och använda dem i en yrkesmässig verksamhet ska anmäla detta till Naturvårdsverket. Anmälan ska göras innan däcken släpps ut på marknaden eller förs in till Sverige. En sådan producent ska också anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för däck som är godkänd enligt förordningen. Frågor om godkännande prövas av Naturvårdsverket.

För att bli godkänd ska en producentansvarsorganisation uppfylla vissa krav som anges i förordningen. Ett krav är att tillhandahålla ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem för uttjänta däck.

Naturvårdsverket får ett utpekad tillsynsansvar för producentansvaret för däck.

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna fastställa tydliga roller och ansvarsområden för alla relevanta inblandade aktörer (artikel 8a.1 a). I bestämmelsen exemplifieras vissa aktörer; produkters producenter som släpper ut produkter på medlemsstatens marknad, organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för deras räkning, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, aktörer inom återanvändning och förberedelse för återanvändning och företag inom den sociala ekonomin.

Nya uttryck införs i förordningen

I flera andra producentansvar används uttryck som klargör roller och ansvarsfördelning mellan olika aktörer. Sådana uttryck bör införas även inom producentansvaret för däck för att göra ansvaret tydligare. Uttrycken som bör införas är tillhandahålla på den svenska marknaden, släppa ut på den svenska marknaden och vara etablerad i Sverige.

Med att *tillhandahålla på den svenska marknaden* bör avses att mot betalning eller gratis göra en produkt tillgänglig för distribution, förbrukning eller användning på den svenska marknaden i samband med yrkesmässig verksamhet. Med att *släppa ut på den svenska marknaden* bör avses att för första gången tillhandahålla däck på den svenska marknaden och *vara etablerad i Sverige* bör innebära att ha hemvist eller säte i Sverige och bedriva en yrkesmässig verksamhet här.

Anmälningsskyldighet för producenter

Naturvårdsverket har behov av att löpande få vetskap om vilka producenterna på den svenska marknaden är för att kunna informera om producentansvaret och utöva tillsyn.

I flera andra producentansvar finns krav på att producenter ska anmäla sig till Naturvårdsverket innan produkter görs tillgängliga på marknaden. Ett sådant krav finns bl.a. för producenter av elutrustning och av batterier. I denna promemoria föreslås även anmälningsskyldighet för bilproducenter.

Uttrycket producent ska enligt förslaget i avsnitt 7.2 omfatta tillverkare, den som för in däck till Sverige, den som i Sverige säljer däck till en slutlig användare i Sverige och den som från ett land utanför Sverige säljer däck till en slutlig användare i Sverige som inte ska användas i en yrkesmässig verksamhet. I dagsläget finns det inga däcktillverkare i Sverige. Den som för in däck till Sverige köper däck av tillverkare i ett annat land, för in dem till Sverige och säljer dem vidare, eller använder däcken i den egna verksamheten (t.ex. åkerier). Återförsäljare tillhandahåller däck till slutliga användare och erbjuder i vissa fall montering av nya däck. Det är således den som tillverkar och släpper ut däck på den svenska marknaden, den som för in däck till Sverige eller den som från ett annat land säljer däck till en slutlig användare i Sverige som på olika sätt tillför däck till systemet och framförallt har skyldigheter enligt den nya förordningen.

Det är viktigt att Naturvårdsverket får kännedom om vilka som i egenskap av producent tillför däck till systemet. Detta för att kunna kontrollera att varje enskild producent uppfyller sina skyldigheter enligt producentansvaret.

Det bör därför införas en bestämmelse som anger att den som är producent och släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet ska göra en anmälan till Naturvårdsverket. Anmälan bör göras innan däcken släpps ut på marknaden eller förs in till Sverige.

I avsnitt 7.10 föreslås att även en producent som säljer däck till en slutlig användare ska ha vissa skyldigheter enligt förordningen, nämligen att ta emot uttjänta däck. Tillsynsansvaret över den skyldigheten kommer dock inte att ligga på Naturvårdsverket utan på kommunerna i egenskap av tillsynsmyndighet för hantering av avfall lokalt. Naturvårdsverket har därför inte behov av att dessa producenter anmäler sig till myndigheten.

Anmälan bör, utöver rent formella uppgifter, innehålla uppgift om vilken produkt, dvs. typ av däck, som producenten ska släppa ut eller föra in och vilken producentorganisation som producenten tillhandahåller eller har anlitat. Producenten bör vara skyldig att underrätta Naturvårdsverket om eventuella ändringar i tidigare lämnade uppgifter.

Anmälan till Naturvårdsverket bör göras digitalt. Det finns redan en digital lösning hos Naturvårdsverket som används för andra producentansvar och denna lösning kan enligt Naturvårdsverket utvecklas för att omfatta fler producentansvar.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 13 § 2 miljöbalken.

En producent ska anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation för avfallshantering av uttjänta däck

Producentansvaret är enligt avfallsdirektivet ett system där producenter bär ekonomiskt ansvar eller ekonomiskt och organisatoriskt ansvar för hanteringen av avfallsledet i en produkts livscykel. Roller och ansvarsområden ska enligt minimikraven vara tydliga.

I dag finns det ett större bolag på marknaden som ansvarar för att ta hand om däck när de blir uttjänta, SDAB. Eftersom ansvaret för däckproducenter i dag är ottydligt formulerat så har många däckproducenter inte avtal med SDAB och de samlar inte heller in uttjänta däck på något annat sätt.

Ett annat problem är att SDAB tar hand om fler uttjänta däck än vad som har finansierats genom de avgifter som de anslutna producenterna har betalat. Detta beror på att däck inte kan spåras tillbaka till en ansvarig producent när de har satts på marknaden och att alla däck inte har en ansvarig producent.

För att säkerställa att producenterna har det ekonomiska ansvaret för avfallshanteringen bör det införas ett krav på att producenter som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation. En producentansvarsorganisation har möjlighet att ta betalt för avfallshanteringen av de producenter som anlitar organisationen. Genom ett krav på att dessa däckproducenter ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation kan avfallshanteringen bli fullt finansierad. Det blir också tydligt att producentansvarsorganisationen har åtagit sig att ta hand om avfallshanteringen på uppdrag av en eller flera producenter. Liknande krav finns inom flera andra producentansvar och föreslås i denna promemoria även för bilar. Skyldigheten att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation bör omfatta de producenter som släpper ut däck på marknaden eller för in däck till Sverige.

Producentansvarsorganisationens uppgift är att se till att det finns ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem som uppfyller vissa krav. Förutom att organisera insamlingssystemet bör producentansvarsorganisationen ansvara för andra uppgifter som följer av minimikraven, t.ex. att rapportera uppgifter till Naturvårdsverket, informera avfallsinnehavare om insamlingssystemet och offentliggöra information om producentansvarsorganisationen.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av det bemyndigande som nyligen har införts i 15 kap. 15 § 1 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

Ett tydligt tillsynsansvar

Ansvar och roller ska enligt minimikraven även vara tydliga när det gäller offentliga aktörer och myndigheter. För närvarande har ingen myndighet ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för däck. För att systemet med producentansvar ska fungera är det viktigt med en fungerande tillsyn. Naturvårdsverket har i dag ett utpekat tillsynsansvar för flera andra producentansvar och föreslås i denna promemoria få tillsynsansvar för producentansvaret för bilar. Det är lämpligt att Naturvårdsverket även får ansvar för tillsynen av producentansvaret för däck (se avsnitt 7.12).

7.5 Kraven på en producentansvarsorganisation

I detta avsnitt beskrivs de förslag som berör de krav som ställs på en producentansvarsorganisation i minimikraven. Det handlar bl.a. om att tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem och att ta emot uttjänta däck utan att begära någon ersättning av inlämnaren.

7.5.1 Ett insamlingssystem som är lämpligt och rikstäckande

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska tillhandahålla ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem för uttjänta däck.

Ett insamlingssystem för däck ska anses lämpligt om

1. uttjänta däck tas emot kostnadsfritt,
2. det finns samlingsplatser som är lättillgängliga för den som vill lämna ifrån sig uttjänta däck, och
3. det innebär att de uttjänta däck som lämnas in tas omhand på ett miljömässigt godtagbart sätt.

Ett insamlingssystem för däck är rikstäckande om det finns samlingsplatser i varje kommun med en geografisk spridning inom kommunen som är skälig med hänsyn till befolkningstäthet och övriga omständigheter.

Skälen för förslaget: Producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning ska enligt avfallsdirektivet ha ett tydligt avgränsat täckningsområde utan att begränsa områdena till de där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt (artikel 8a.3 a). Producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning ska dessutom tillhandahålla tillgång till avfallsinsamlingssystem i lämplig omfattning inom tydligt avgränsade områden (artikel 8a.3 b).

I den nuvarande producentansvarsförordningen finns inget krav på att producenter ska tillhandahålla ett insamlingssystem. Det finns endast en skyldighet för producenter att ta emot däck som tjänat ut (och se till att däcken återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas omhand på något annat miljömässigt godtagbart sätt) (4 §).

En producentansvarsorganisation för däck bör tillhandahålla ett insamlingssystem som är både lämpligt och rikstäckande. För att anses lämpligt bör ett insamlingssystem ta emot uttjänta däck utan att begära någon ersättning för insamlingen. Det är själva huvudsyftet med producentansvaret att producenterna tar det ekonomiska ansvaret för en produkt som tjänat ut och blivit avfall.

Dessutom bör insamlingssystemet finnas i sådan omfattning att det finns en reell möjlighet för innehavare av uttjänta däck att lämna däcken till systemet. För detta krävs att samlingsplatserna är lättillgängliga för den som kan antas vilja lämna uttjänta däck till systemet. Slutligen bör kravet på lämplighet innebära att insamlingssystemet tar hand om de uttjänta däck som lämnas till systemet på ett miljömässigt godtagbart sätt. Detta innebär i praktiken att hanteringen av de uttjänta däcken ska ske enligt avfallshierarkin och bestämmelserna i avfallsförordningen.

Vidare får insamlingssystemet inte begränsas till områden där avfallsinsamling och avfallshantering är mest lönsamt. Ett rikstäckande insamlingssystem är inte begränsat till vissa områden. I dag tillhandahåller SDAB samlingsplatser på ca 5 000 olika platser runt om i landet och i varje kommun. Det bedöms rimligt att kravet på rikstäckande samlingsystem innebär att det ska finnas samlingsplatser i varje kommun i den

utsträckning som behövs med hänsyn tagen till antalet invånare i kommunen, var befolkningstätheten är som högst osv. Insamlingsplatser bör kunna vara antingen däckverkstäder eller kommunala återvinningscentraler. Producentansvarsorganisationen bör sköta upphämtning av de insamlade däcken från dessa insamlingsplatser med jämna och lämpliga tidsintervall, vilket blir en fråga för samrådet mellan producentansvarsorganisationer och kommuner. I avsnitt 7.10 föreslås också att en producentansvarsorganisation i skälig omfattning ska hämta uttjänta däck som har tagits emot av producenter som säljer däck till slutliga användare.

En däckproducent kan själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att driva ett insamlingssystem eller anlita en annan godkänd producentansvarsorganisation för uppgiften (se avsnitt 7.4). Oavsett hur producenten väljer att organisera sitt producentansvar ska ett insamlingssystem alltid uppfylla kravet på lämplighet och vara rikstäckande.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 15 § 5 och 15 kap. 12 § 4 (prop. 2020/21:198).

7.5.2 Information till avfallsinnehavare

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska se till att innehavare av uttjänta däck får information om

1. att uttjänta däck kan lämnas kostnadsfritt till ett insamlingssystem och var uttjänta däck kan lämnas,
2. vikten av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt, och
3. det återvinningsresultat som producentansvarsorganisationen bidrar till.

Naturvårdsverket ska informera allmänheten om vilka producentansvarsorganisationer för däck som är godkända.

Kommunerna ska informera om de insamlingssystem för uttjänta däck som hushållen inom kommunen har tillgång till, att uttjänta däck där kan lämnas kostnadsfritt samt betydelsen av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt.

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som krävs för att se till att avfallsinnehavare som omfattas av system för utökat producentansvar informeras om avfallsförebyggande åtgärder, anläggningar för återanvändning och förberedelse för återanvändning, återtagande- och insamlingssystem samt förebyggande av nedskräpning (artikel 8a.2 första meningen).

Information till avfallsinnehavare som en producentansvarsorganisation bör lämna

I den nuvarande producentansvarsförordningen finns en skyldighet för en producent att informera om återlämning av däck som tjänat ut samt underlätta för dem som har sådana däck att återlämna däcken (4 § andra stycket).

Med hänsyn till förslaget i denna promemoria att en producentansvarsorganisation ska tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem för uttjänta däck bör denna information i stället lämnas av producentansvarsorganisationen. Producentansvarsorganisationen har kännedom om var uttjänta däck kan lämnas och hur hanteringen av avfallet ser ut.

En producentansvarsorganisation bör därför informera om att uttjänta däck kan lämnas kostnadsfritt till ett insamlingssystem, var däcken kan lämnas, betydelsen av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt och det återvinningsresultat som återlämnandet bidrar till.

Informationen bör utformas och lämnas på ett sådant sätt att den når dem som kan antas vilja lämna uttjänta däck till ett mottagningssystem.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 och 15 kap. 15 § 5 punkten miljöbalken (prop. 2020/21:198).

Naturvårdsverket bör informera om godkända producentansvarsorganisationer

Naturvårdsverket bör, enligt förslaget i 7.5.2, informera om vilka producentansvarsorganisationer som är godkända. Informationen kan lämpligen lämnas på Naturvårdsverkets hemsida. Informationen kan vara viktig dels för avfallsinnehavare, dels för nya producenter som ska anlita en producentansvarsorganisation.

Information som kommuner bör lämna

Kommuner har i dag inte någon särskild skyldighet att informera om insamling och hantering av uttjänta däck.

Liksom för producentansvaret för bilar är det lämpligt att kommunerna informerar om insamlingssystem för uttjänta däck i samband med att kommunen informerar om avfallshanteringen i övrigt inom kommunen. Informationen bör innehålla upplysningar om de insamlingssystem för uttjänta däck som hushållen har tillgång till inom kommunen och där uttjänta däck kan lämnas kostnadsfritt och betydelsen av att uttjänta däck tas omhand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt. En producentansvarsorganisation ska regelbundet samråda med berörda kommuner och bör vid detta samråd upplysa varje berörd kommun om hur insamlings-systemet är utformat i respektive kommun.

Kommunens informationsgivning i denna del är avsedd att komplettera producentansvarsorganisationens information. Det finns ett behov av att kommunen informerar samlat om hur alla typer av avfall ska hanteras. Kommunens renhållningsavgift kan omfatta åtgärder som kommunen vidtar för att informera om avfallshantering (27 kap. 4 § 2 miljöbalken, se prop. 2020/21:198, s. 48).

En bestämmelse om skyldighet för kommunerna att informera hushållen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 45 § miljöbalken.

Incitament för avfallsinnehavare

Medlemsstaterna ska enligt avfallsdirektivet också vidta åtgärder för att skapa incitament för avfallsinnehavare att ta ansvar för att lämna sitt avfall till de system för separat insamling som finns tillgängliga, särskilt, när så

är lämpligt, genom ekonomiska incitament eller föreskrifter (artikel 8a.2 andra meningen).

Enligt miljöbalken är det förbjudet att skräpa ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde till eller insyn till (15 kap. 26 §). Den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till kan dömas för nedskräpning (29 kap. 7 § miljöbalken). Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen är att anse som mindre allvarlig döms för nedskräpningsförseelse till penningböter (29 kap. 7 a § miljöbalken). Det är således straffbart att t.ex. lämna sina uttjänta däck i naturen, i stället för att lämna till ett insamlingssystem för uttjänta däck. Straffbestämmelsen får anses tillräcklig för att uppfylla minimikravet om incitament för avfallsinnehavare att ta ansvar för sina uttjänta däck.

7.5.3 Information som ska vara offentlig

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska tillgängliggöra information om vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som producenterna ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas, angett i kronor per såld produkt, på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall som utgörs av däck, och hur insamlingsmålet uppnås.

Informationen ska lämnas på producentansvarsorganisationens webbplats.

Skälen för förslaget: I avfallsdirektivet finns en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en producent eller en organisation som genomför skyldigheter för en producents räkning offentliggör information om hur avfallshanteringsmålen uppnås. Skyldigheten omfattar även andra eventuella nationella kvantitativa eller kvalitativa mål som anses relevanta för systemet för ökat producentansvar.

För att uppfylla kravet behöver producentansvarsorganisationen visa hur den har bidragit för att uppnå målen. Detta kan exempelvis vara en beskrivning av vilka åtgärder som vidtagits för en ökad insamling. Informationen bör finnas på producentansvarsorganisationens webbplats.

Om skyldigheterna inom det utökade producentansvaret genomförs kollektivt ska även information om ägande och medlemskap, beräkning av producentansvarsersättning som betalas av producenterna och förfarandet för val av aktörer för avfallshantering offentliggöras (artikel 8a.3 e). Det ska vara möjligt för producenter att bedöma på vilket sätt ersättningar som de enskilda producenterna betalar till producentansvarsorganisationen beräknas och om principen om likabehandling uppfylls.

Det bör därför införas en bestämmelse som anger att en producentansvarsorganisation ska tillgängliggöra information om vem eller vilka som är producentansvarsorganisationens ägare, vilka producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen, hur den ersättning som producenter ska betala beräknas, på vilka grunder producentansvarsorganisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall, och hur målen

uppnås. För att producenterna ska kunna ta del av informationen bör den göras tillgänglig av producentansvarsorganisationen på en webbplats.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 och 15 kap. 15 § 5 punkten miljöbalken (prop. 2020/21:198).

7.5.4 Producenter ska behandlas lika

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation ska ge producenter oavsett storlek och ursprung, möjlighet att uppfylla kravet på att anlita en producentansvarsorganisation utan villkor som diskriminerar någon producent.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek utan att lägga en oproportionerlig regelbörda på producenter av små mängder produkter (artikel 8a.1 d). Detta krav kan sägas bygga på principen om att förorenaren betalar och proportionalitetsprincipen. Ett sätt att genomföra kravet är att ställa krav på en producentansvarsorganisation att ge producenter möjlighet att anlita organisationen utan villkor som diskriminerar någon producent. Med hänsyn till att det kommer ställas krav på att tillhandahålla eller anlita en godkänd producentansvarsorganisation för däckproducenterna, och det kan antas att antalet producentansvarsorganisationer blir få, bör det vara rimligt att kräva av producentansvarsorganisationer att de ger producenter tillgång till mottagningssystemet på lika villkor. En sådan bestämmelse får också genomslag när det gäller den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut av producenterna (se avsnitt 7.5.7).

En producentansvarsorganisation bör i ansökan om godkännande till Naturvårdsverket redovisa på vilka villkor en producent får anlita producentansvarsorganisationen. I samband med prövningen av om godkännande (se avsnitt 7.7.1) ska ges kommer Naturvårdsverket kunna bedöma om kravet är uppfyllt.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av det nyligen införda bemyndigandet i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

7.5.5 Samråd med kommuner

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör insamlings-systemet.

Skälen för förslaget: I avsnitt 7.5.1 föreslås att en producentansvarsorganisation ska se till att det finns ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem för uttjänta däck, vilket bl.a. innebär i vart fall en insamlingsplats i varje kommun. I vissa fall, t.ex. i de delar av landet där producentansvarsorganisationen inte har något eget insamlingsställe kan det bli nödvändigt att komma överens med berörd kommun om att få använda en lämplig plats för att ta emot uttjänta däck. Det kan t.ex. handla om en iordninggjord yta eller en uppställd container på en kommunal återvinningscentral. Kostnaden för en sådan lösning bör producent-

ansvarsorganisationen stå för. Det bör därför införas krav på en producentansvarsorganisation att löpande samråda med berörda kommuner i frågor som rör insamlingssystemet.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

7.5.6 Full kostnadstäckning

Promemorians bedömning: Genom att bl.a. införa krav på att producenter ska själva tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för avfallshanteringen och att organisationen kan ta ut en ersättning från producenterna för de uppgifter som utförs kommer avfallshanteringen att bekostas av producenterna.

Skälen för bedömningen: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att den ersättning som producenter betalar för att fullgöra sitt producentansvar täcker vissa kostnader. Det handlar bl.a. om kostnader för separat insamling, efterföljande transport och behandling av avfall. Det innefattar även kostnader för att tillhandahålla lämplig information till avfallsinnehavare och kostnader för att samla in och rapportera de uppgifter som ska rapporteras enligt minimikraven (artikel 8a.4 a).

I praktiken handlar det om att en producentansvarsorganisation kommer att genomföra eller anlita andra aktörer för att genomföra dessa åtgärder. Uttjänta däck ska samlas in och hämtas upp hos t.ex. däckverkstäder. De ska därefter transporteras till återvinningsanläggningar för att sedan genomgå den behandling som är lämplig. Dessa åtgärder är förknippade med kostnader. För att insamlingen av uttjänta däck ska nå insamlingsmålet måste även innehavare av uttjänta däck informeras om var däcken kan lämnas in. Information genom olika kanaler medför också kostnader.

Genom att införa ett system för producentansvar för däck på det sätt som föreslås i denna promemoria kommer avfallshanteringen bekostas av producenterna. Producenter blir skyldiga att själva tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation för avfallshanteringen. Producentansvarsorganisationen kan ta ut en ersättning från producenterna för de uppgifter som utförs. Det kommer därmed att bli producenterna som i slutändan står för kostnader kopplade till avfallshanteringen.

Sammantaget bedöms inte någon särskild bestämmelse vara nödvändig i denna del för att uppfylla minimikravet.

7.5.7 Producentansvarsorganisationens anpassning av den ersättning som producenterna betalar

Promemorians förslag: Vid beräkning av den ersättning som producentansvarsorganisation för däck tar ut från en enskild producent ska hänsyn tas till den mängd däck som producenten har släppt ut på

den svenska marknaden eller fört in för att använda i en yrkesmässig verksamhet.

Hänsyn ska också tas till bland annat däckens

1. förväntade livslängd, och
2. möjligheten att materialåtervinna däcken.

Skälen för förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna, när så är möjligt, vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa att de ekonomiska bidrag som betalas av produkters producenter anpassas till enskilda produkter eller grupper av liknande produkter (artikel 8a. 4 b).

Även minimikravet om att medlemsstaterna ska säkerställa likabehandling av produkters producenter oavsett deras ursprung eller storlek (artikel 8a.1 d) berör fördelningen av kostnader mellan de producenter som anslutit sig till en producentansvarsorganisation. En producentansvarsorganisation har dels kostnader för att driva själva producentansvarsorganisationen (t.ex. lokaler, personal och datasystem), dels kostnader för att hantera avfallet som de anslutna producenternas produkter ger upphov till (t.ex. kostnader för insamling och återvinning).

För att säkerställa en lika behandling av produkternas producenter och inte lägga en oproportionerligt stor börda på små producenter ska kostnader fördelas enligt principen om förorenaren betalar.

Innebörden av avfallsdirektivet är vidare att den ersättning som en producent betalar till en producentansvarsorganisation ska anpassas utifrån typ av däck som producenten sätter på marknaden. Redan i dag är den återvinningsavgift som de anslutna däckproducenterna betalar till SDAB bestämd utifrån vilken typ av däck som sätts på marknaden och avgifter är per däck.

De kostnader som uppstår bör fördelas mellan producenterna i relation till den typ av däck och den mängd däck som en producent har fört in eller släppt ut på den svenska marknaden. Orsaken till att även införsel av däck bör nämnas särskilt i bestämmelsen är för att omfatta de företag som för in däck som endast ska användas i den egna verksamheten (ex. åkerier). Dessa däck släpps aldrig ut på marknaden utan används och blir sedan avfall. Genom att en producentansvarsorganisation får möjlighet att ta betalt av en producent som inte släpper ut några däck på den svenska marknaden kan även avfallet från dessa däck finansieras.

De ekonomiska bidragen ska även, när det är möjligt, anpassas med hänsyn bl.a. till produkternas hållbarhet, reparerbarhet, återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och till förekomsten av farliga ämnen varigenom en livscykelstrategi ska tillämpas (artikel 8a.4 b i avfallsdirektivet). Syftet är att producenter som producerar miljömässigt bättre produkter ska betala mindre än producenter som producerar produkter som t.ex. är svårare att materialåtervinna eller som har kortare livslängd och därmed blir avfall fortare. På så sätt kan den ersättning som producentansvarsorganisationer tar ut av producenterna vara ett sätt att styra producenterna mot att släppa ut produkter på marknaden som bidrar till en mer cirkulär ekonomi.

Vid beräkningen av den ersättning som en enskild producent ska betala till en producentansvarsorganisation bör hänsyn också tas till vissa kriterier. När det gäller däck så bedöms förväntad livslängd och möjlig-

heten att materialåtervinna däck vara relevanta kriterier som ersättningen bör anpassas utifrån.

De föreslagna kriterierna stämmer väl överens med de kriterier som räknas upp som exempel i avfallsdirektivet och som syftar till att en livscykelstrategi ska tillämpas (artikel 8a.4 b).

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 15 § 4 miljöbalken som regeringen nyligen har föreslagit (prop. 2020/21:198).

7.5.8 Nödvändiga kostnader

Promemorians bedömning: Genom att bl.a. införa krav på att producenter ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation och att en sådan i sin tur ska informera om hur ersättningen från producenterna beräknas och på vilka grunder organisationen anlitar avfallshanterare kommer avfallshanteringen att bli kostnadseffektiv.

Skälen för bedömningen: Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att den ersättning som betalas av en producent för fullgörandet av producentansvaret inte överstiger de kostnader som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. Kostnaderna ska på ett transparent sätt fastställas mellan aktörerna (artikel 8a.4 c). Denna bestämmelse är framför allt relevant när producenterna åläggs att bekosta ett insamlings- och återvinningssystem som sköts av en tredje part, t.ex. staten. När producenterna själva får ansvaret för avfallshanteringen och kan fullgöra det genom en producentansvarsorganisation kommer det ligga i både producentansvarsorganisationens och producenternas intresse att kostnaderna inte överstiger vad som krävs för att tillhandahålla avfallshantering på ett kostnadseffektivt sätt. I avsnitt 7.5.3 föreslås också att en producentansvarsorganisation ska informera om hur ersättningen som tas ut av producenter beräknas samt på vilka grunder organisationen väljer att anlita aktörer för att hantera avfall från uttjänta bilar. Dessa krav medför att det blir transparent för producenterna vad de betalar för. Några ytterligare bestämmelser för att genomföra det aktuella minimikravet krävs därför inte.

7.5.9 Fördelning av kostnader och intäkter mellan producentansvarsorganisationer

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska samverka med andra producentansvarsorganisationer för däck i fråga om hur kostnader och intäkter för det avfall som har tagits emot ska fördelas mellan producentansvarsorganisationerna.

Skälen för förslaget: Om det skulle finnas mer än en producentansvarsorganisation uppstår ett behov av att fördela kostnader och intäkter från hanteringen av de uttjänta däck som tas emot inom respektive insamlingssystem. Detta eftersom avfallsinnehavaren ska kunna lämna sina uttjänta däck till vilket insamlingssystem som helst.

Kostnaderna för att hantera uttjänta däck bör fördelas mellan producentansvarsorganisationerna baserat på mängden däck som de producenter som anslutit sig till respektive producentansvarsorganisation har släppt på marknaden eller fört in för att använda i en yrkesmässig verksamhet. Med tanke på att det i dag endast finns en etablerad producentansvarsorganisation är bedömningen att det i nuläget är tillräckligt med ett krav på att producentansvarsorganisationerna ska samverka för att fördela kostnader och intäkter mellan sig om det skulle starta upp nya producentansvarsorganisationer som godkänns av Naturvårdsverket.

Ett alternativ hade varit att ge en myndighet i uppdrag att se till att kostnader och intäkter fördelas rättvist mellan producentorganisationer. Ett sådant alternativ medför administrativa kostnader för både myndigheten och producenterna som inte bedöms vara motiverade i nuläget. Om det i framtiden uppstår en situation där det finns flera godkända producentansvarsorganisationer och ett krav på att samverka om kostnader och intäkter visar sig inte vara tillräckligt, får frågan ses över.

7.6 Insamlingsmål och hantering av uttjänta däck

För alla system för utökat producentansvar ska medlemsstaterna fastställa avfallshanteringsmål i linje med avfallshierarkin, i syfte att uppnå de kvantitativa mål som är relevanta för det utökade producentansvaret enligt avfallsdirektivet. Medlemsstaterna får även fastställa andra kvantitativa eller kvalitativa mål som är relevanta för systemet för utökat producentansvar (artikel 8a.1 b).

Avfallshanteringsmål kan utformas på olika sätt och riktas mot olika delar i hanteringen av avfallet. Ett mål kan formuleras för insamlingen av avfallet och/eller för hur det avfall som har samlats in ska behandlas. I det svenska producentansvaret för däck saknas för närvarande författningsreglerade mål för avfallshanteringen. Det anges endast i den nuvarande förordningen att en producent ska ta emot uttjänta däck och se till att de återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas om hand på något annat miljömässigt godtagbart sätt.

7.6.1 Ett högt insamlingsmål

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska från och med 1 januari 2027 se till att minst 95 procent av alla uttjänta däck samlas in.

För att beräkna om målet har uppnåtts ska mängden insamlade uttjänta däck under ett kalenderår jämföras med summan av mängden däck som under samma år har släppts ut på den svenska marknaden, och mängden däck som under samma år har förts in för att användas i en yrkesmässig verksamhet.

Beräkningen ska göras utifrån vikt.

Skälen för förslaget: I dag samlar SDAB in fler däck än vad som tillförs systemet av de producenter som har anslutit sig till SDAB och betalat en

återvinningsavgift för däck till SDAB. Det innebär att insamlingsgraden inom SDAB är över 100 procent. Förslaget om att utvidga uttrycket producent till att även inkludera yrkesmässig försäljning av däck från ett annat land till konsumenter i Sverige kommer att påverka insamlingsgraden inom producentansvaret. Samma sak blir följden av förslaget om att producenter som släpper ut eller för in däck för att använda i en yrkesmässig verksamhet ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation. Båda dessa förslag innebär att fler däck kommer att tillföras systemet av producenter som anlitat eller själva tillhandahåller en producentansvarsorganisation och att däck som därmed inkluderas i rapporteringen och statistiken över mängden däck som sätts på marknaden eller förs in inom producentansvaret. Under förutsättning att mängden insamlade däck inte ändras kommer därmed insamlingsgraden (mängden insamlad i förhållande till mängden som släppts ut på marknaden adderat med mängden som förts in till Sverige för att användas i yrkesmässig verksamhet) inom producentansvaret för däck att sjunka.

Det finns inte tillgänglig statistik över hur många däck som i dag importeras utöver de däck som producenter anslutna till SDAB importerar. Under 2018–2020 importerade producenter anslutna till SDAB i genomsnitt ca 6,3 miljoner däck per år. SDAB uppskattar att mängden däck som säljs till svenska konsumenter från utländska företag via internet utgör ca 10 procent av marknaden för däck. SDAB uppskattar även att producenter som i dag inte är anslutna till SDAB importerar däck som motsvarar 5–10 procent av marknaden. Antalet däck som sätts på marknaden, eller förs in till Sverige inom producentansvaret för däck uppskattas därmed vara i storleksordningen 7,5 miljoner däck efter föreslagna förändringar. Baserat på att SDAB:s insamlingsnivå i dag ligger på ca 120 procent så innebär det att mängden däck som samlas in är i storleksordningen 7,5 miljoner däck.

Alla däck som sätts på marknaden eller förs in till Sverige för att användas i yrkesmässig verksamhet blir avfall efter en viss tid. Personbilsdäck har en livslängd på 4–6 år medan livslängden för buss- och lastbilsdäck endast är ca ett år. Uttjänta däck lämnas vanligtvis in till en däckverkstad i samband med att ett utslitet däck ersätts med ett nytt. Däck som inte används är skrymmande och går de att återanvända är de värdefulla och kan säljas vidare. Är de uttjänta och har blivit liggande så ska konsumenter enkelt och kostnadsfritt kunna lämna dem till insamlingssystemet. Det finns därför lite som talar för att det skulle ske någon upplagring av uttjänta däck hos bilägare. Enligt Håll Sverige rent förekommer det dock att däck dumpas i naturen.

Både den nuvarande höga insamlingsgraden och att de förslag som läggs slår fast att det ska vara enkelt och gratis att lämna uttjänta däck till insamlingssystemet talar för att ett kvantifierat insamlingsmål bör sättas högt. Viktigt att ha med sig är att det sker en viss export av begagnade fordon som inte ingår i producentansvaret för bilar och att däck som sitter på fordonen därmed är sådana däck som försvinner ut ur producentansvaret för däck. Det uppskattas dock vara en mycket liten andel och bedöms inte påverka insamlingsgraden i någon betydande omfattning. Det är dock viktigt att inte sätta ett insamlingsmål för högt eftersom det finns ett parallellt insamlingssystem för däck som sitter på uttjänta bilar som omfattas av producentansvaret för bilar. Ett för högt

insamlingsmål kan riskera att ”tvinga” däckproducenterna att ta emot en viss andel av bilproducenternas däck bara för att med säkerhet nå målet. Mot denna bakgrund är ett lämpligt mål att minst 95 procent av allt avfall som utgörs av uttjänta däck ska samlas in senast 2027. Det bör uttryckas som en skyldighet för producentansvarsorganisationen att från och med den 1 januari 2027 se till att minst 95 procent av alla uttjänta däck samlas in.

När däck blir uttjänta måste de ersättas med nya däck. Det innebär generellt sett att för varje däck som säljs så finns det ett uttjänt däck. Mängden däck som samlas in bör därför sättas i relation till mängden däck som sätts på marknaden under samma år för att räkna fram insamlingsnivån. Viss korrigering för att däcken på grund av slitage väger något mindre när de är uttjänta än när de sattes på marknaden bör göras vid beräkningen.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 15 kap. 15 § 5 miljöbalken.

7.6.2 Inget kvantifierat återvinningsmål i nuläget

Promemorians bedömning: För närvarande finns det inte underlag för att sätta kvantifierade avfallshanteringsmål för däckavfall.

Skälen för bedömningen: Av de däck som blivit avfall och samlas in inom producentansvaret går 66 procent till energiutvinning genom förbränning och ca 25 procent materialåtervinns. Den största delen (62 procent) av materialåtervinningen utgörs av övrig materialåtervinning som utgörs av återvinning av stålfraktionen i däck. En mycket liten andel däck återvinns genom pyrolys. Materialåtervinning i form av granulat har minskat med 86 procent under de senaste åren till följd av uppmärksamhet kring frågan om mikroplaster och konstgräsplaner där granulaten i första hand används.

Den europeiska kemikaliemyndigheten Echa lade 2019 fram ett förslag om begränsning av mikroplaster som avsiktligt tillsatts (Echa, 2019, Annex XV Restriction report – Proposal for a restriction, version number 1.2, date: 22 August 2019). Förslaget innebär ett förbud mot produkter som innehåller mikroplaster som kan släppas ut till miljön. När det gäller konstgräsplaner innehåller förslaget två olika alternativ. Antingen ett förbud mot utsläppande på marknaden eller obligatorisk användning av riskminimerande åtgärder. Kommissionen arbetar för närvarande med att ta fram ett förslag till begränsning av mikroplaster utifrån förslaget från Echa och yttranden från Echa:s vetenskapliga kommittéer. Båda kommittéerna hos Echa konstaterar att en begränsning är det bästa sättet för att hantera avsiktligt tillsatta mikroplaster. Ett förslag väntas komma i december 2021 för att sedan förhandlas inom medlemsstaterna, rådet och Europaparlamentet innan slutligt beslut och eventuellt ikraftträdande.

Från augusti 2021 gäller skärpta regler inom EU med avseende på hur mycket polycykliska aromatiska kolväten (PAH) som får finnas i granulat och täckmaterial som används som fyllnadsmaterial i konstgräsplaner eller i lös form på lekplatser eller i idrottsrelaterade tillämpningar. Reglerna som finns i post 50 i bilaga XVII till Europaparlamentets och rådets

förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reachförordningen) innebär att sådant material inte får innehålla mer än 20 milligram per kilo (0,002 viktprocent) av summan av åtta specifika PAH:er. Dessutom ska materialet märkas med ett unikt identifieringsnummer för partiet när det släpps ut på marknaden. De skärpta reglerna ska tillämpas från och med den 10 augusti 2022. Denna begränsning förväntas inte direkt påverka användningen av det återvunna materialet i Sverige, som redan innan begränsningen trädde i kraft låg under gränsvärdet enligt branschen. Däck kan även materialåtervinnas genom pyrolys där resurserna kimrök, olja och stål kan tillvaratas. Kimröken kan användas vid nyttillverkning av däck, oljan kan användas för att tillverka bensin eller diesel. Det pågår, på flera olika håll, forskning och utveckling kring metoder för att materialåtervinna däck. Bland annat så har SDAB i ett pressmeddelande meddelat att de fr.o.m. början av 2023 kommer att ha en ny anläggning på plats för sortering och återvinning av däck.

Som påpekas ovan finns det flera osäkerheter kring materialåtervinning av däck, både vad gäller återvinningstekniker och avsättningen för det återvunna materialet. Detta innebär att det i dagsläget inte finns underlag för att sätta kvantifierade avfallshanteringsmål för däckavfall.

7.6.3 Hantering av avfallet

Promemorians förslag: En producentansvarsorganisation för däck ska se till att alla uttjänta däck som har samlats in hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med miljöbalken.

Skälen för förslaget: Även om det enligt ovan inte bedöms finnas underlag för att fastställa kvantifierade avfallshanteringsmål bör det införas ett krav på hur det insamlade avfallet ska hanteras.

I 15 kap. 10 § miljöbalken har en avfallshierarki fastställts. Avfallshierarkin innebär dels att avfallsförebyggande åtgärder ska främjas, dels en prioriteringsordning vid valet av metod för behandling av det avfall som uppstår. Utgångspunkten är att avfallet i första hand ska förberedas för återanvändning, i andra hand materialåtervinnas, i tredje hand återvinnas på annat sätt (t.ex. genom energiåtervinning) och i sista hand bortskaffas (se närmare prop. 2015/16:166 s. 67). I avfallsförordningen har det även införts en bestämmelse som innebär ett förbud mot att förbränna avfall som har samlats in separat för att förberedas för återanvändning eller för att materialåtervinnas (3 kap. 19 §). Förbudet gäller inte avfall som produceras i samband med behandling av avfallet, om förbränning är den lämpligaste behandlingen enligt avfallshierarkin.

Det är lämpligt att ange i förordningen att en producentansvarsorganisation ska se till att de uttjänta däck som samlats in hanteras på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och genomgår ett fullständigt behandlingsförfarande i enlighet med avfallshierarkin (15 kap. 10 § miljöbalken). En producentansvarsorganisation ska se till att avfallet hanteras på detta sätt.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandena i 15 kap. 12 § och 15 § 5 miljöbalken.

7.7 Godkännande av en producentansvarsorganisation

7.7.1 Naturvårdsverket prövar ansökningar om godkännande

Promemorians förslag: Naturvårdsverket prövar ansökningar om att godkänna en producentansvarsorganisation.

Ett godkännande ska ges endast till en producentansvarsorganisation som har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att tillhandahålla ett insamlingssystem som är lämpligt och rikstäckande och som i övrigt kan antas uppfylla kraven i den nya förordningen.

Ett godkännande ska få förenas med de villkor som behövs och ska begränsas till att avse viss tid, dock längst till tio år.

Skälen för förslaget

En producentansvarsorganisation ska vara godkänd

Flera befintliga producentansvar innehåller krav på att ett insamlingsystem ska ha tillstånd eller godkännande. Till exempel finns krav på tillstånd för insamlingssystem inom producentansvaren för elutrustning och förpackningar. I förordningen (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar finns krav på ett godkännande.

Kraven på tillstånd för att driva insamlingssystem tillkom efter att det visat sig vara problematiskt att bedriva en effektiv tillsyn av insamlingen och avfallshanteringen när denna tillsyn måste riktas mot varje enskild producent. Genom krav på tillstånd för insamlingssystemen kan tillsynen i stället riktas mot den som driver insamlingssystemet. Ytterligare ett skäl som har förts fram vid införandet av krav på tillstånd är att det gör det enklare för producenter att visa att de tar sitt ansvar och att det därmed blir lättare att agera mot s.k. friåkare som inte tar sitt utpekade ansvar (prop. 2007/08:129 s. 7–8 och prop. 2012/13:161 s. 15).

Det finns ett stort antal däckproducenter på den svenska marknaden och det är en stor utmaning för Naturvårdsverket att ha kännedom om vilka producenterna är och hur varje producent har organiserat sitt producentansvar. Genom krav på att alla producenter själva ska tillhandahålla eller anlita en producentansvarsorganisation och krav på att producentansvarsorganisationen ska vara godkänd av Naturvårdsverket kan kontrollen och tillsynen av däckproducentansvaret underlättas.

Det är därför lämpligt att införa ett krav på att en producentansvarsorganisation för däck ska vara godkänd.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av det bemyndigande i 15 kap. 15 § 3 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

Prövning av ansökan

Naturvårdsverket bör pröva en ansökan om godkännande. Genom att Naturvårdsverket, som är tillsynsmyndighet för producentansvaret, prövar en ansökan om godkännande från en producentansvarsorganisation får Naturvårdsverket insyn i hur producentansvaret ska fullgöras och vilka producenter som omfattas. Det blir också enkelt för Naturvårdsverket att konstatera vilka producenter som inte har anlitat eller tillhandhåller en producentansvarsorganisation.

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att alla organisationer som inom ramen för ett producentansvar utför uppgifter för producenternas räkning har de ekonomiska medel, eller de ekonomiska och organisatoriska medel som krävs för att fullgöra sina skyldigheter (artikel 8a.3 c).

En bestämmelse som anger att ett godkännande endast får ges till en producentansvarsorganisation som har ekonomiska och organisatoriska förutsättningar att fullgöra de skyldigheter som framgår av förordningen bör därför införas. Vid bedömningen av de ekonomiska förutsättningarna bör Naturvårdsverket beakta att det finns avtal med producenter och vad producentansvarsorganisationen i övrigt redogjort för om sin ekonomiska kapacitet.

Vid bedömningen av de organisatoriska förutsättningarna bör Naturvårdsverket beakta bl.a. beskrivningen av hur mottagningssystemet ska utformas och upprätthållas men även vilka rutiner för internkontroll som producentansvarsorganisationen har.

Vidare bör det för godkännande krävas att producentansvarsorganisationen kan antas uppfylla kraven i förordningen. Naturvårdsverket bör göra en samlad bedömning av ansökan för att kunna bedöma om sökanden gjort det antagligt att kraven i förordningen kommer att uppfyllas.

Vad en ansökan bör innehålla

En ansökan om godkännande bör, utöver formella uppgifter, framför allt innehålla en beskrivning av hur insamlingssystemet ska utformas och drivas. Här behöver producentansvarsorganisationen redogöra för hur insamlingssystemet är lämpligt och rikstäckande. Den bör också innehålla en plan för hur insamlingsmålet ska uppnås.

Vidare bör producentansvarsorganisationen redogöra för på vilka villkor en producent får anlita producentansvarsorganisationen. Detta för att säkerställa att producenter behandlas lika oavsett deras ursprung eller storlek.

Av ansökan bör det framgå att producentansvarsorganisationen har de ekonomiska och organisatoriska förutsättningar som krävs för att upprätthålla verksamheten och att man kan tillhandahålla ett insamlings-system som uppfyller kraven i förordningen.

Producentansvarsorganisationen bör i övrigt redovisa de uppgifter som Naturvårdsverket behöver för att kunna bedöma om producentansvarsorganisationen kan antas fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

Villkor och tidsbegränsning

Ett godkännande bör kunna förenas med de villkor som behövs och bör begränsas till att avse viss tid.

Det finns argument både för och emot tidsbegränsade tillstånd. Argument för att tidsbegränsa tillstånden är bl.a. att det kan gynna teknikutvecklingen. Detta eftersom nya sätt att hantera avfallet på kan kräva en omprövning av godkännandet. Ett godkännande som inte är tidsbegränsat kan då bli ett hinder för användning av ny teknik. Argument mot tidsbegränsning, och i synnerhet korta giltighetstider, är att det kan påverka verksamhetsutövarens investeringsvilja.

Det bedöms lämpligt att ett godkännande begränsas till att avse viss tid för att villkoren ska kunna följas under hela godkännandetiden. En lämplig tidsperiod för ett godkännande bedöms vara mellan fem och tio år.

7.7.2 Omprövning och återkallelse

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska på eget initiativ få ompröva de villkor som ett godkännande av en producentansvarsorganisation för däck är förenat med, om det behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kraven i förordningen. Omprövning ska även få göras på ansökan av en producentansvarsorganisation för däck.

Ett godkännande ska få återkallas om en producentansvarsorganisation för däck inte uppfyller kraven i förordningen och bristerna är av väsentlig betydelse.

Ett godkännande ska återkallas om producentansvarsorganisationen har upphört med sin verksamhet. En producentansvarsorganisation för däck som avser att upphöra med sin verksamhet ska anmäla det till Naturvårdsverket.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket bör ha möjlighet att ompröva villkoren för producentansvarsorganisationens godkännande eller återkalla godkännandet, om bristerna är allvarliga.

Naturvårdsverket bör på eget initiativ kunna ompröva ett godkännande eller de villkor som ett godkännande är förenat med, om det t.ex. behövs för att producentansvarsorganisationen ska uppfylla kravet på att tillhandahålla ett lämpligt och rikstäckande mottagningssystem.

Naturvårdsverket bör även ha möjlighet att återkalla ett godkännande under vissa förutsättningar. Ett återkallande bör främst bli aktuellt då bristerna är så allvarliga att producentansvarsorganisationen inte bedöms kunna uppfylla de centrala momenten av producentansvaret, så som t.ex. att tillhandahålla ett lämpligt och rikstäckande insamlingssystem.

Ett godkännande bör få återkallas om bristerna är av väsentlig betydelse. Precis som för tillstånd enligt miljöbalken bör inte återkallelse vara aktuellt om det är fråga om obetydliga överträdelser eller överträdelser som går att rätta till. Normalt bör tillsynsmyndigheten först använda föreläggande om rättelse, enligt 26 kap. 9 § miljöbalken.

En återkallelse bör också ske på producentansvarsorganisationens begäran för det fall verksamheten läggs ner.

7.8 Rapportering av uppgifter

Promemorians förslag: En producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck för att använda dem i yrkesmässig verksamhet ska årligen lämna uppgift till Naturvårdsverket om den mängd däck som producenten har släppt ut eller fört in föregående kalenderår.

En producentansvarsorganisation för däck ska årligen lämna uppgift till Naturvårdsverket om mängden insamlade uttjänta däck föregående kalenderår samt resultatet av behandlingen av de insamlade däcken i fråga om förberedelse för återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och andra förhållanden som rör det slutliga omhändertagandet av uttjänta däck.

Skälen för förslaget

Enligt avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att ett rapporteringssystem inrättas för att bl.a. samla in uppgifter om produkter som släpps ut på medlemsstatens marknad av producenter som omfattas av utökat producentansvar och uppgifter om insamling och behandling av avfall från dessa produkter (artikel 8a.1 c).

Rapportering från producenter

Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen finns det ingen skyldighet för någon aktör att lämna uppgift om antal eller mängd däck som har släppts ut på den svenska marknaden. Med anledning av det insamlingsmål som föreslås för producentansvaret för däck blir det nödvändigt att införa ett krav på att lämna uppgifter om mängden däck, för att uppfylla avfallsdirektivets minimikrav.

Skyldigheten att redovisa den mängd däck som en producent släppt ut på den svenska marknaden eller fört in för att använda i yrkesmässig verksamhet föregående kalenderår bör ligga hos varje enskild producent. Producentuttrycket i den nya producentansvarsförordningen omfattar många aktörer, från tillverkare till säljare av däck. Det är inte rimligt att samtliga producenter åläggs en rapporteringsskyldighet. Det skulle dessutom innebära en dubbelrapportering om både den som släpper ut däck på den svenska marknaden och den som säljer däck till slutlig användare ska rapportera. Det viktiga är att Naturvårdsverket får uppgift om mängd däck från den aktör som för in eller släpper ut däck på den svenska marknaden för första gången. Rapporteringsskyldigheten bör därför endast gälla producenter som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck till Sverige för att använda dem i yrkesmässig verksamhet. Dessa producenter bör vara skyldiga att varje år rapportera in uppgift om mängd däck till Naturvårdsverket.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 miljöbalken.

Rapportering från producentansvarsorganisationer

Enligt nuvarande producentansvarsförordning ska en producent lämna uppgifter till Naturvårdsverket om resultatet av återanvändningen,

materialåtervinningen och andra förhållanden som rör det slutliga omhändertagandet av däck (5 §).

Däckproducenterna sköter i dag inte rapporteringen själva. I stället är det SDAB som varje år lämnar vissa uppgifter till Naturvårdsverket. Enligt SDAB handlar det i praktiken om att de skickar in sin årsredovisning till Naturvårdsverket.

I denna promemoria föreslås att en producentansvarsorganisation, i stället för varje enskild producent, ska ta hand om insamling och hantering (bl.a. återvinning) av däck som tjänat ut. I framtiden kommer därför producentansvarsorganisationerna ha kännedom om hur de uttjänta däcken har samlats in och behandlats, inte producenterna. Skyldigheten att rapportera in uppgifter till Naturvårdsverket om mängden insamlade uttjänta däck samt resultatet av behandlingen av de insamlade däcken bör därför ligga hos producentansvarsorganisationerna.

Resultatet av avfallshanteringen (återanvändning, materialåtervinning, energiutvinning och andra förhållanden som rör det slutliga omhändertagandet av däck) bör redovisas till Naturvårdsverket en gång per år och avse det föregående kalenderåret. De uppgifter som rapporteras in blir viktiga underlag för Naturvårdsverket för att kunna bedöma bl.a. om insamlingsmålet som föreslås i avsnitt 7.6.1 kommer att kunna nås.

Bestämmelserna kan meddelas med stöd av 15 kap. 13 § 2 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

Genom de nu föreslagna bestämmelserna bedöms svenska bestämmelser uppfylla det aktuella minimikravet i avfallsdirektivet.

Sekretess för inrapporterade uppgifter

Naturvårdsverket har föreslagit nya bestämmelser som rör insamlade uppgifter enligt producentansvaret för däck (Naturvårdsverket, 2021, Förbättrad avfallsstatistik – behov, brister och vägen framåt. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Skrivelse 2021-02-18, ärendenummer NV-02826-20). Det gäller en bestämmelse som innebär att uppgifter som lämnas till Naturvårdsverket enligt förordningen om producentansvar för däck får användas av Naturvårdsverket för framställande av statistik.

Det handlar även om en bestämmelse om sekretess för uppgifter som framkommer i verksamhet som rör utredning, prövning och tillsyn av producentansvaret för däck och som föreslås införas i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641). Sekretessen ska kunna gälla för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat och för andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Naturvårdsverkets förslag har remitterats.

7.9 Rutiner för internkontroll

Promemorians förslag: En producent som ska rapportera uppgifter till Naturvårdsverket ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som producenten ska lämna.

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 förslaget: Enligt avfallsdirektivet ska produkters producenter eller organisationer som med avseende på utökat producentansvar genomför skyldigheter för producenters räkning inrätta lämpliga system för egenkontroll (artikel 8a.3 d). Den interna kontrollen ska i relevanta fall kompletteras av regelbundna oberoende kontroller.

Egenkontrollen syftar till att bedöma den ekonomiska förvaltningen, inklusive att den ersättning som betalas till producentansvarsorganisationen av varje enskild producent uppfyller kraven i direktivet.

Kontrollen ska också säkerställa att kvaliteten på de uppgifter som ska lämnas om avfallshantering håller en bra kvalitet och att kraven i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 om transport (avfallstransportförordningen) uppfylls.

Till att börja med kan konstateras att kravet på system för egenkontroll gäller både producenter och producentansvarsorganisationer. Det finns inga krav på hur ett system för egenkontroll ska se ut. Syftet är dock att kontrollen ska ske på ett systematiskt sätt. För att inte belasta producenterna och producentansvarsorganisationerna med onödiga kostnader och omfattande administration bör kravet på system för egenkontroll begränsas till att ta fram rutiner för internkontroll. Rutinerna för internkontroll ska säkerställa att de uppgifter som samlas in, sammanställs och vidarerapporteras till Naturvårdsverket håller hög kvalitet och ger en korrekt bild av verksamheten och de resultat som har uppnåtts.

I denna promemoria föreslås att både producentansvarsorganisationer och vissa producenter ska redovisa uppgifter till Naturvårdsverket (se avsnitt 7.8). För att de redovisade uppgifterna ska hålla hög kvalitet och återge en korrekt bild av verksamheten och resultaten bör en bestämmelse införas som innebär att en producent ska ha rutiner för internkontroll för att säkerställa kvaliteten på de uppgifter som ska redovisas.

Den ekonomiska förvaltningen av det bolag, stiftelse eller ekonomiska förening (juridisk person) inom vilken en producent eller en producentansvarsorganisation bedriver verksamhet regleras utförligt i annan lagstiftning, framför allt i bokföringslagen (1999:1078). Någon ytterligare reglering för kontroll i den delen bedöms inte vara nödvändig.

Det är dock viktigt att det finns rutiner för internkontroll för att säkerställa att den ersättning som varje enskild producent ska betala till producentansvarsorganisationen beräknas på rätt sätt och inte strider mot principen om likabehandling.

Kravet på regelbundna oberoende kontroller bedöms uppfyllas genom bestämmelser om tillsyn. Naturvårdsverket föreslås få ett utpekad tillsynsansvar för producentansvaret för däck (se avsnitt 7.12).

Sammantaget bedöms kravet på lämpliga system för egenkontroll och regelbundna oberoende kontroller vara uppfyllt genom föreslagna och befintliga bestämmelser.

Bestämmelserna kan meddelas av regeringen med stöd av de bemyndiganden i 15 kap. 12 § 3 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken som nyligen har införts (prop. 2020/21:198).

7.10 Hämtning av avfall från uttjänta däck

Promemorians förslag: Den som tillhandahåller däck till en slutlig användare ska i samband med tillhandahållandet, utan att begära ersättning, ta emot motsvarande mängd uttjänta däck.

En producentansvarsorganisation för däck ska hämta uttjänta däck som har tagits emot av den som tillhandahåller däck.

Hämtning ska genomföras i den omfattning som är skälig med hänsyn till mängden insamlade däck och risken för negativa effekter på människors hälsa och miljön.

Skälen för förslaget: Enligt den nuvarande producentansvarsförordningen ska en producent ta emot däck som tjänat ut och se till att däcken återanvänds, materialåtervinns, energiutvinns eller tas omhand på något annat miljömässigt godtagbart sätt (4 §). Med producent avses enligt nu gällande bestämmelser den som yrkesmässigt tillverkar, importerar eller säljer däck. För närvarande är det således möjligt för en innehavare av uttjänta däck att lämna däcken till en tillverkare, en importör eller en säljare av däck. Säljare av däck är en viktig mottagare i dag eftersom det ofta är i samband med köp av nya däck, t.ex. på en däckverkstad, som de gamla uttjänta däcken lämnas in.

I avsnitt 7.5.1 föreslås att en producentansvarsorganisation ska se till att det finns ett lämpligt och rikstäckande insamlingsystem där uttjänta däck tas emot. Detta kommer i praktiken sannolikt innebära att flertalet av däckåterförsäljare och däckverkstäder kommer att ingå i insamlings-systemet. Förslagen i denna promemoria innebär dock inte att en producentansvarsorganisation måste välja däckverkstäderna som insamlingsplatser, och det måste ske efter överenskommelse med däckverkstaden i fråga. Eftersom de som säljer däck till slutanvändare är viktiga för insamlingen av uttjänta däck bör det på annat sätt säkerställas att insamling sker på dessa platser. Det bör göras genom att ha kvar skyldigheten för sådana säljare att ta emot uttjänta däck från de som köper däck. Det är rimligt att kräva att den mängd däck som ska tas emot utan kostnad motsvaras av det antal däck som samtidigt tillhandahålls genom t.ex. försäljning.

I avsnitt 7.2 föreslås att dessa däckförsäljare ska anses vara producenter. De ska dock inte vara skyldiga att anlita en producentansvarsorganisation om de inte också släpper ut däcken på marknaden. Det är i stället den som fört in däcken och tillhandahållit dem för första gången (släppt ut däcken på marknaden) som ska vara skyldig att anlita en producentansvarsorganisation. Det är de producenter som ska anlita en producentansvarsorganisation som, genom den ersättning som producentansvarsorganisationen tar ut (se avsnitt 7.5.6 – 7.5.8), ska bekosta hanteringen av däcken när de blir avfall. Det är rimligt att de gör detta genom att producentansvarsorganisationen åläggs att hämta insamlade uttjänta däck från den

säljare som tagit emot däck från slutanvändare. På så sätt kan däckverkstäderna sägas ingå i det insamlingssystem som producentansvarsorganisationen ska ha. Regleringen kan också motiveras utifrån kravet i avfallsdirektivet på att producenter eller en producentansvarsorganisation ska tillhandahålla insamlingssystem ”i lämplig omfattning” (artikel 8a.3 b).

Hur ofta hämtning ska äga rum bör inte regleras i detalj. Det bör dock anges i förordningen att hämtning ska genomföras i den omfattning som är skälig med hänsyn till mängden insamlade däck och risken för negativa effekter på människors hälsa och miljön.

Bestämmelsen kan meddelas med stöd av bemyndigandena i 15 kap. 12 § 1 och 15 kap. 15 § 5 miljöbalken (prop. 2020/21:198).

7.11 En löpande dialog mellan aktörerna

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska se till att relevanta aktörer ges möjlighet att löpande föra en dialog i frågor med betydelse för producentansvaret.

Skälen för förslaget: Enligt de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa en löpande dialog mellan relevanta aktörer som deltar i genomförandet av system för utökat producentansvar, inklusive producenter och distributörer, privata eller offentliga aktörer på avfallsområdet, lokala myndigheter, civilsamhällsorganisationer och, i tillämpliga fall, aktörer inom den sociala ekonomin, nätverk för återanvändning och reparation och aktörer inom förberedelse för återanvändning (artikel 8a.6).

Såvitt känt förekommer inga regelbundna dialoger mellan aktörer inom producentansvaret för däck. För att genomföra den aktuella bestämmelsen i avfallsdirektivet bör det införas en bestämmelse om att Naturvårdsverket ska ansvara för att en sådan dialog äger rum.

Naturvårdsverket bör kunna bedöma hur ofta det finns behov av en dialog, så länge det sker regelbundet. Det bör även kunna bli fråga om att bjuda in fler aktörer till dialogen, t.ex. olika intresse- och branschorganisationer. Även kommunala tillsynsmyndigheter och övriga relevanta statliga myndigheter bör kunna delta, vid behov.

7.12 Tillsyn och tillsynsavgifter

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska ha ansvar för tillsynen i fråga om producentansvaret enligt den nya förordningen, med undantag för frågor om hur hanteringen lokalt uppfyller kraven i förordningen.

En producentansvarsorganisation för däck som är godkänd ska för varje kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 275 000 kronor för verkets prövnings- och tillsynsverksamhet.

En producent eller ett producentombud som enligt den nya förordningen ska anmäla sig till Naturvårdsverket ska för varje

kalenderår betala en avgift till Naturvårdsverket med 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet.
--

Skälen för förslaget

Medlemsstaterna ska enligt avfallsdirektivet ha ett lämpligt system för övervakning och kontroll av efterlevnad av producentansvaren (artikel 8a.5).

Tillsyn

För närvarande har ingen myndighet ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för däck. Naturvårdsverket har dock, i egenskap av tillsynsvägledande myndighet enligt miljötillsynsförordningen, ansett sig vara tillsynsmyndighet eftersom det inte har funnits någon annan myndighet med ett utpekat tillsynsansvar (jfr 2 kap. 3 § miljötillsynsförordningen). Naturvårdsverket har en vägledning om producentansvaret för däck på sin webbplats. Några mer omfattande tillsynsåtgärder har dock inte vidtagits. Enligt handläggare på Naturvårdsverket beror detta dels på ett otydligt tillsynsansvar, dels på att otydliga roller och ansvarsområden inom producentansvaret för däck har försvårat tillsynen.

Naturvårdsverket är tillsynsmyndighet för flera andra producentansvar, t.ex. producentansvaren för förpackningar, elutrustning och batterier (2 kap. 24 § miljötillsynsförordningen). I denna promemoria föreslås att Naturvårdsverket ska få ett utpekat tillsynsansvar för producentansvaret för bilar. Det är därför lämpligt att Naturvårdsverket även får ett utpekat ansvar för tillsynen av producentansvaret för däck. Liksom när det gäller övriga förordningar bör dock den kommunala nämnd som är tillsynsmyndighet för avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken (26 kap. 3 § tredje stycket miljöbalken), ha ansvar för tillsynen i fråga om hur hanteringen av uttjänta bilar lokalt uppfyller kraven i förordningen.

Därmed bedöms även det aktuella minimikravet vara uppfyllt.

Avgifter för tillsyn och prövning

Tillsynsavgifter för statlig tillsyn på miljöområdet tas ut i enlighet med förordningen om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken (avgiftsförordningen). Avgifterna ska spegla den kostnad som uppstår för berörda myndigheter. Ett avgiftssystem ska finansiera Naturvårdsverkets tillståndsprövning, operativa tillsyn och tillsynsvägledning (Naturvårdsverket, Genomförande av systemen med producentansvar för förpackningar, returpapper, elutrustning och batterier, delredovisning av regeringsuppdrag, 2015-05-13, M2014/1900, s. 29–30).

Av avgiftsförordningen framgår att flera andra producentansvar har reglerade avgifter som ska betalas till Naturvårdsverket varje år för att täcka verkets kostnader för tillsyn och prövning. Till exempel ska den som driver ett insamlingssystem med tillstånd enligt förordningen om producentansvar för förpackningar betala 275 000 kronor årligen. Detsamma gäller för den som driver ett insamlingssystem för elutrustning. En producent eller producentrepresentant för elutrustning ska för varje kalenderår betala en avgift om 1 000 kronor för verkets tillsynsverksamhet (7 kap. 8 e och f §§ avgiftsförordningen).

Naturvårdsverket har beräknat den årliga kostnaden för tillsyn och provning till 275 000 kronor per insamlingssystem. Det finns inte anledning att göra en annan bedömning än den som har gjorts för avgiftssystemen för den som driver insamlingssystem enligt förordningen om producentansvar för elutrustning.

Mot bakgrund av detta föreslås en årlig fast tillsyns- och provningsavgift om 275 000 kronor för en producentansvarsorganisation för däck och en årlig fast tillsynsavgift för en producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet eller ett producentombud om 1 000 kronor.

7.13 Miljösanktionsavgifter

Promemorians förslag: Nya bestämmelser om miljösanktionsavgifter ska införas i förordningen om miljösanktionsavgifter.

För en överträdelse av skyldigheten för vissa producenter att anmäla sig till Naturvårdsverket ska en miljösanktionsavgift om 10 000 kronor betalas.

Att inte anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att ta hand om uttjänta däck ska kunna leda till en miljösanktionsavgift om 50 000 kronor.

För en överträdelse av bestämmelserna att senast ett visst datum lämna uppgifter till Naturvårdsverket bör en miljösanktionsavgift om 20 000 kronor betalas.

Skälen för förslaget: Medlemsstaterna ska inrätta ett lämpligt system för övervakning och kontroll av att producenter och producentansvarsorganisationer följer bestämmelserna (artikel 8a. 5).

Det är inte nödvändigt att alla de föreslagna bestämmelserna förenas med någon sanktion. Att de föreslagna bestämmelserna följs kan också säkerställas genom de möjligheter en tillsynsmyndighet har att besluta om olika förelägganden som kan förenas med vite (26 kap. miljöbalken).

Andra sanktioner som kan användas är straff eller miljösanktionsavgifter. För överväganden gällande valet mellan dessa, se avsnitt 6.15.

Alla överträdelser lämpar sig inte för miljösanktionsavgifter. Vilka överträdelser som är sådana att de lämpar sig för miljösanktionsavgift är beroende av möjligheten att konstatera överträdelsen, men även andra överväganden som exempelvis vilken styreffekt en avgift kan förväntas få (prop. 1997/98:45 s. 536).

I förordningen om miljösanktionsavgifter regleras vilka överträdelser som en miljösanktionsavgift kan tas ut för. Exempel på sådana överträdelser är att inte lämna in olika föreskrivna uppgifter i tid.

Det är lämpligt att vissa av bestämmelserna i den nya producentansvarsförordningen för däck sanktioneras med en miljösanktionsavgift. Det gäller dels skyldigheten för en producent som avser att släppa ut däck på den svenska marknaden att göra en anmälan till Naturvårdsverket. Det gäller även skyldigheten och att tillhandahålla eller anlita en godkänd producentansvarsorganisation för däck. Det gäller också skyldigheten för

producenter och producentansvarsorganisationer att senast ett visst datum varje år lämna uppgifter till Naturvårdsverket.

Avgiftens storlek ska bestämmas med hänsyn till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som har överträtts, dvs. det intresse som bestämmelsen ska skydda (30 kap. 1 § andra stycket miljöbalken). En viktig faktor är att de föreslagna miljö sanktionsavgifterna riktar sig mot yrkesmässig verksamhet. Avgiften bör därför inte sättas för lågt. Beloppet bör även vara i linje med de miljö sanktionsavgifter som redan finns och de som föreslås i denna promemoria avseende producentansvaret för bilar.

För en överträdelse av bestämmelsen att inte i tid göra en anmälan till Naturvårdsverket bör en miljö sanktionsavgift om 10 000 kronor betalas.

Att inte anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkännande att ta hand om uttjänta däck bör kunna leda till en miljö sanktionsavgift om 50 000 kronor.

För en överträdelse av bestämmelserna att senast ett visst datum lämna uppgifter till Naturvårdsverket bör en miljö sanktionsavgift om 20 000 kronor betalas.

7.14 Bemyndiganden

Promemorians förslag: Naturvårdsverket ska få meddela

- ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer till Naturvårdsverket, och
- föreskrifter om verkställigheten av förordningen.

Skälen för förslaget: Naturvårdsverket bör få meddela ytterligare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av producenter, producentombud och producentansvarsorganisationer än de som särskilt anges i förordningen. Naturvårdsverket bör också få meddela föreskrifter om verkställigheten av förordningen. Bestämmelser om hur olika uppgifter ska lämnas, t.ex. att de ska lämnas digitalt, kan inte anses betungande på ett sådant sätt att de kan anses tillföra något väsentligen nytt.

7.15 Överklagande

Promemorians förslag: Naturvårdsverkets beslut i frågan om godkännande för en producentansvarsorganisation ska kunna överklagas på samma sätt som övriga beslut meddelade med stöd av miljöbalken. En bestämmelse med en hänvisning till 19 kap. 1 § tredje stycket och 21 kap. 1 § andra stycket miljöbalken ska därför införas i förordningen.

Skälen för förslaget: Samma överklagandebestämmelse som föreslås för producentansvaret för bilar i denna promemoria bör även gälla för producentansvaret för däck. Naturvårdsverkets beslut i frågan om godkännande av en producentansvarsorganisation bör kunna överklagas.

Hänvisningen till 19 kap. 1 § tredje stycket miljöbalken innebär att Naturvårdsverkets beslut får överklagas till miljödomstol. Av 21 kap 1 § andra stycket framgår att mark- och miljödomstol prövar, om inte annat är föreskrivet, överklagande av bl.a. statliga myndigheters beslut som har meddelats med stöd av miljöbalken.

8 Ikraftträdandebestämmelser

Promemorians förslag: De nya förordningarna om producentansvar för bilar respektive däck och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023. Vid samma tidpunkt ska de nuvarande förordningarna om producentansvar upphöra att gälla.

Vissa bestämmelser i de nya förordningarna ska tillämpas första gången i fråga om uppgifter avseende kalenderåret 2023. Det gäller bestämmelserna om uppgifter som varje år ska redovisas till Naturvårdsverket av producenter och producentansvarsorganisationer. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för uppgifter som avser tiden före den 1 januari 2023.

Vidare ska förordningarna få tillämpas före ikraftträdandet i fråga om anmälningar från producenter och producentombud och i fråga om ansökningar om godkännande från producentansvarsorganisationer som lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

Skälen för förslaget: Förslaget till lag om ändring i miljöbalken som innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § miljöbalken genom att lämna en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare ska dömas till böter, bör träda i kraft den 1 januari 2023. Det följer redan av lagen (1964:163) om införande av brottsbalken att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs (5 §). Bestämmelsen anses generellt tillämplig vid ändringar i strafflagstiftning. Det finns därför inget behov av några särskilda övergångsbestämmelser i denna del.

De allmänna minimikraven ska enligt avfallsdirektivet vara genomförda av medlemsstaterna senast den 5 januari 2023 (artikel 8a.7). De nya förordningarna om producentansvar för bilar respektive däck bör därför träda i kraft den 1 januari 2023. Vid samma tidpunkt bör de nu gällande förordningarna, förordningen (2007:185) om producentansvar för bilar respektive förordningen (1994:1236) om producentansvar för däck, upphöra att gälla.

Enligt föreslagna bestämmelser i förordningarna om producentansvar för bilar respektive däck ska producenter och producentansvarsorganisationer årligen redovisa vissa uppgifter till Naturvårdsverket. En bilproducent ska redovisa på vilket sätt producenten har uppfyllt sina skyldigheter avseende målen, marknadsföring och information samt sammanställa och lämna de uppgifter som producenten har fått från auktoriserade bilskrotare enligt bilskrotningsförordningen. En däckprodu-

cent ska varje år lämna uppgift till Naturvårdsverket om den mängd däck som producenten har släppt ut på den svenska marknaden föregående kalenderår. En producentansvarsorganisation för däck ska varje år lämna uppgift om mängden insamlade däck föregående år och uppgifter om hur de insamlade däcken har behandlats.

Dessa bestämmelser bör tillämpas första gången för uppgifter som avser kalenderåret 2023. De första redovisningstillfällena blir därför i mars 2024. För uppgifter som avser tiden före den 1 januari 2023 bör de nuvarande rapporteringsbestämmelserna fortsätta att gälla.

I dag saknas det bestämmelser om att producenter av bilar respektive däck ska anmäla sig till Naturvårdsverket innan deras produkter släpps ut eller tillhandahålls på den svenska marknaden. Det finns inte heller krav på att en producentansvarsorganisation eller ett mottagningssystem för uttjänta bilar eller ett insamlingssystem för däck ska vara godkända av Naturvårdsverket. För att producenter och producentansvarsorganisationer ska ha möjlighet att anpassa sig till de nya kraven, som börjar gälla den 1 januari 2023, bör det vara möjligt att göra en anmälan eller ansöka om godkännande redan före ikraftträdandet. En lämplig tidsperiod bedöms vara sex månader. Förordningen bör därför kunna tillämpas före ikraftträdandet på anmälningar och ansökningar som lämnas in till Naturvårdsverket från och med den 1 juli 2022 och avser tid efter den 1 januari 2023. Genom dessa övergångsbestämmelser har även Naturvårdsverket möjlighet att hantera inkomna anmälningar och ansökningar i god tid före ikraftträdandet.

Det är lämpligt att övriga författningsförslag som har samband med de nya förordningarna om producentansvar för bilar respektive däck träder i kraft vid samma tidpunkt som förordningarna, dvs. den 1 januari 2023.

9 Förslagens konsekvenser

I konsekvensutredningen analyseras och beskrivs effekter för samhällets olika aktörer av promemorians förslag. Utredningen är strukturerad med beaktande av 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

9.1 Beskrivning av problemet och syftet med regleringen

Förslagen som redovisas i avsnitt 6 och 7 syftar framför allt till att Sverige, när det gäller producentansvaret för bilar respektive producentansvaret för däck, ska uppfylla de allmänna minimikrav för utökat producentansvar som har införts i avfallsdirektivet. Syftet med minimikraven är att minska kostnader, förbättra resultaten, garantera lika villkor för företag oavsett storlek och undvika hinder för en väl fungerande inre marknad. Minimikraven syftar även till att kostnaderna för att hantera uttjänta produkter ska inkluderas i produktpriserna samt ge incitament till

producenterna att i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning, reparation och förekomsten av farliga ämnen vid utformningen av produkterna.

9.2 Alternativa lösningar och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Att reglering finns i EU-direktiv innebär att det nationella handlingsutrymmet är begränsat, eftersom bestämmelserna i direktivet måste genomföras i nationell rätt inom den tidsram som anges i direktivet. Ett försenat eller bristfälligt genomförande innebär att ett överträdelseärende initieras av kommissionen som ytterst kan resultera i en straffavgift, inklusive ett löpande vite tills bristerna har åtgärdats.

I Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning anges att nya regler som följer av överordnade bestämmelser, exempelvis direktiv från EU, kan motivera en i vissa delar begränsad konsekvensutredning till följd av ett begränsat nationellt handlingsutrymme. För de förslag i promemorian där handlingsutrymmet för att genomföra direktivens bestämmelser bedöms vara större, beskrivs möjliga alternativa lösningar i avsnitt 6 och 7 för respektive förslag.

9.3 Miljökonsekvenser

Förslagen bedöms medföra positiva effekter för miljön eftersom de bl.a. syftar till att kostnaderna för att hantera uttjänta produkter ska inkluderas i produktpriserna samt ge incitament till producenterna att i högre grad beakta möjligheter till materialåtervinning, återanvändning, reparation och att minska förekomsten av farliga ämnen vid utformningen av produkterna. Detta bidrar i sin tur till övergången mot en cirkulär ekonomi. Förslagen innebär även att roller och ansvar förtydligas, vilket förväntas få positiva effekter på hanteringen av uttjänta bilar och däck med hänsyn till människors hälsa och miljö. Förslagen om att producenter ska anmäla sig till Naturvårdsverket, att de ska anlita eller själva tillhandahålla en producentansvarsorganisation som har godkänts av Naturvårdsverket samt att Naturvårdsverket får ett utpekat tillsynsansvar förväntas bidra till att roller och ansvar tydliggörs och samtidigt underlätta för Naturvårdsverket att utöva tillsyn över att kraven i producentansvarsförordningarna efterlevs. Det kan på sikt förväntas leda till positiva effekter på miljön genom att producenterna i större utsträckning tar ansvar för avfallshanteringen av de produkter de sätter på marknaden.

9.4 Kostnader och andra konsekvenser för olika aktörer

De aktörer som framför allt berörs av förslagen är:

- bilproducenter
- däckproducenter

- mottagningssystemet för uttjänta bilar
- producentansvarsorganisationen för däck
- bilskrotningsföretag
- Naturvårdsverket
- domstolarna
- kommuner
- bilägare

9.4.1 Bilproducenter

Det finns i dag inget register över producenterna inom producentansvaret för bilar, men antalet aktörer som omfattas av termen har uppskattats till drygt 160. Merparten av dessa (ca 130) är producenter för husbilar (se vidare avsnitt 4.3.1). Storleken på producenterna skiljer sig åt, där producenterna för vanliga personbilar, lätta lastbilar och bussar utgörs av generalagenter som är producenter för ett eller flera bilmärken, medan det bland producenterna för husbilar finns många mindre lokala importörer. SNI är en standard för svensk näringsgrensindelning som används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. Det finns dock inte någon specifik SNI-kod för importörer eller tillverkare av bilar, varför det inte är möjligt att få fram samlade uppgifter om antal företag eller antalet anställda.

Förslaget om att en bilproducent ska anmäla sig till Naturvårdsverket medför en tidsåtgång för själva anmälan och en årlig tillsynsavgift på 1 000 kronor. Eftersom det endast är grundläggande uppgifter som ska anges vid en anmälan förväntas en sådan inte ta någon betydande tid i anspråk.

Vilka kostnader och andra konsekvenser som uppstår för en bilproducent beror till viss del på om producenten väljer att anlita eller själv tillhandahålla en godkänd producentansvarsorganisation. Utgångspunkten nedan är att producenterna kommer att välja att anlita en producentorganisation eftersom det förväntas vara det minst kostsamma alternativet för en producent.

Förslaget om att en bilproducent ska anlita, eller själv tillhandahålla, en producentansvarsorganisation innebär bl.a. att avtal måste skrivas mellan producentansvarsorganisationen och producenten. Det förväntas även innebära att de kostnader som uppstår för en producentansvarsorganisation förs vidare till de producenter som har anlitat producentansvarsorganisationen. Ersättningen fördelas utifrån mängden bilar som producenterna släpper ut på den svenska marknaden och bilarnas egenskaper. Hur stora dessa ersättningar kan förväntas bli är svårt att förutsäga, men olika kostnader redovisas nedan under godkända producentansvarsorganisationer.

Förslaget att informationsansvaret om uttjänta bilar ska flyttas från producenten till producentansvarsorganisationen förväntas medföra minskade kostnader för producenterna. Producenterna kommer visserligen, genom ersättningen till producentansvarsorganisationen bekosta informationen, men eftersom informationsgivningen sköts på central nivå förutsätts kostnaderna minska.

Sammantaget bedöms förslagen innebära ett förtydligat ansvar för bilproducenterna och även något ökade kostnader. Det förväntas samtidigt

medföra att fler producenter tar sitt ansvar så att kostnaderna fördelas på fler aktörer. Producenterna förväntas föra kostnaden vidare till bilägarna vid försäljningen av nyregistrerade bilar. Enligt nedan förväntas kostnaden vara i storleksordningen 30–40 kronor per nyregistrerad bil, något som inte förväntas påverka efterfrågan på nya bilar.

9.4.2 Däckproducenter

Det finns i det nuvarande producentansvaret framförallt två olika typer av däckproducenter; de som importerar däck och de som endast säljer däck som redan har släppts ut på marknaden av någon annan. Eftersom det i dag inte finns något krav på att däckproducenter ska anmäla sig saknas uppgifter om hur många producenter det finns. Det finns inte heller här någon specifik SNI-kod för importörer eller återförsäljare av däck, varför det inte är möjligt att få fram samlade uppgifter om antal företag eller antalet anställda. Det är i dag 250 däckproducenter som anslutit sig till Svensk Däckåtervinning AB (SDAB). Dessa bedöms utgöra en betydande andel av de som räknas som däckproducenter i dag.

Det föreslås några förändringar när det gäller vilka aktörer som avses vara producenter. När det gäller aktörer som endast säljer däck så föreslås att endast de som säljer till slutliga användare ska avses vara producent, dock endast med en skyldighet att ta emot uttjänta däck. Det innebär att t.ex. grossister inte längre räknas som producent. I praktiken förväntas det inte innebära någon skillnad för de aktörer som inte längre räknas som producent eftersom de inte har några utpekade skyldigheter enligt nuvarande förordning. De aktörer som säljer däck till slutliga användare har redan i dag en skyldighet att ta emot uttjänta däck. Det föreslås även att innebörden av däckproducent utvidgas så att även utländska aktörer som släpper ut däck på den svenska marknaden via försäljning över internet inkluderas. För att undvika dubbla producentansvar föreslås även att endast den som yrkesmässigt för in fordon och redskap försedda med däck, eller från ett land utanför Sverige säljer fordon och redskap försedda med däck till en slutanvändare i Sverige, räknas som producent. Antalet producenter med tydligt utpekat ansvar förväntas öka i och med den föreslagna utvidgningen av uttrycket.

Kraven på att en producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller en producent som för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet ska anmäla sig till Naturvårdsverket och ansluta sig till en producentansvarsorganisation innebär även att risken för s.k. friåkare minskar och därmed att fler producenter är med och tar sitt ansvar.

Förslaget om att en producent som släpper ut däck på den svenska marknaden eller en producent som för in däck till Sverige och använder dem i en yrkesmässig verksamhet ska anmäla sig hos Naturvårdsverket medför en tidsåtgång för själva anmälan och en årlig tillsynsavgift på 1 000 kronor. Eftersom det endast är grundläggande uppgifter som ska anges vid en anmälan förväntas en sådan inte ta någon betydande tid i anspråk. Att dessa däckproducenter årligen ska rapportera uppgifter till Naturvårdsverket om den mängd däck som har släppts ut på marknaden eller förts in för att använda i yrkesmässig verksamhet under föregående

kalenderår förväntas inte medföra några betydande konsekvenser. De som är anslutna till SDAB rapporterar redan i dag dessa uppgifter, men till SDAB.

För däckproducenterna finns det redan en icke vinstdrivande producentansvarsorganisation som de kan anlita. Kravet på att producenter ska anlita en producentansvarsorganisation förväntas därmed inte medföra några större konsekvenser för däckproducenterna. En förutsättning är dock att producentansvarsorganisationen är godkänd av Naturvårdsverket. De producenter som har anslutit sig till insamlingssystemet i dag betalar en återvinningsavgift till producentansvarsorganisationen för de däck som importeras till Sverige. Storleken på den avgiften bedöms inte öka eftersom fler producenter kommer att anlita organisationen och vara med och dela på kostnaderna. Avgiften förväntas precis som i dag överföras på konsumenterna.

Sammantaget förväntas förslagen innebära att antalet producenter tydligt utpekade skyldigheter ökar och att fler producenter är med och delar på de kostnader som redan i dag uppstår för att hantera uttjänta däck.

9.4.3 Godkända producentansvarsorganisationer

Flera av förslagen i promemorian berör producentansvarsorganisationer. Det föreslås bl.a. ett krav på godkännande från Naturvårdsverket, krav på att tillhandahålla ett insamlings- resp. mottagningssystem, krav på hanteringen av avfallet, krav på rapportering och rutiner för internkontroll, informationsansvar och offentliggörande av information.

För att få ett godkännande av Naturvårdsverket ska en rad krav vara uppfyllda. Processen fram till att kunna skicka in en ansökan till Naturvårdsverket för ett godkännande för en producentansvarsorganisation för bilproducenter kan uppskattas ta cirka sex månaders heltidsarbete för en person. I det ingår bl.a. att organisera en producentansvarsorganisation (det finns ingen tydlig sådan i dag för bilproducenterna), avtala med producenter, utforma ett mottagningssystem som uppfyller kraven, skriva avtal med bilskrotare, transportörer, avfallsbehandlare m.fl., dokumentera hur målen ska nås och hur övriga krav ska uppfyllas.

Enligt statistik från SCB är arbetskraftskostnaden ca 66 000 kronor per månad för en tjänsteman inom aktuell bransch (SCB, Arbetskostnader för tjänstemän under juni 2021, bransch G). Därmed uppskattas processen för att lämna in en ansökan kosta i storleksordningen 400 000 kronor för en producentansvarsorganisation för bilproducenter. Detta är en engångskostnad som uppstår när en producentansvarsorganisation ansöker om godkännande första gången. Vid ett förnyande av godkännandet förväntas kostnaderna vara lägre.

Eftersom det redan finns en producentansvarsorganisation för däckproducenter förväntas tiden för att färdigställa en ansökan för godkännande för denna vara betydligt kortare än sex månader och kostnaden därmed betydligt lägre.

En godkänd producentansvarsorganisation föreslås betala en årlig tillsyns- och prövningsavgift på 275 000 kronor till Naturvårdsverket.

När en producentansvarsorganisation är godkänd uppstår kostnader för att driva organisationen och för att uppfylla de krav som finns i

förordningen. Den befintliga producentansvarsorganisationen för däckproducenter utför redan till stor del de uppgifter som en godkänd producentansvarsorganisation förväntas utföra när det gäller insamlings-system, hantering av avfall och rapportering. Finansiering av detta sker genom de återvinningsavgifter som däckproducenterna betalar. Även när det gäller bilarna så finns det redan i dag aktörer som till viss del utför dessa uppgifter, dock utan att kostnaderna tydligt förs vidare till bilproducenterna. Beroende på hur en producentansvarsorganisation för bilproducenter organiseras kan delar av befintliga organisatoriska och administrativa system komma att ingå i producentansvarsorganisationen eller så måste nya system tas fram. I utredningen om ett producentansvar för textil har man utifrån uppgifter om El-Kretsens administrativa kostnader (OH-kostnader (lokaler, it, etc.) personalkostnader samt utvecklingskostnader) på 25 miljoner kronor per år uppskattat att de administrativa kostnaderna för ett nytt insamlingssystem till drygt 37 miljoner kronor per år (SOU 2020:72, s. 354). Antalet producenter är mycket lägre när det gäller bilar respektive däck jämfört med elutrustning och textil. Det är också fråga om mer homogena produkter än när det gäller elutrustning, vilket innebär att kostnaderna kan förväntas bli lägre, framför allt när det gäller OH-kostnader och personalkostnader. Den administrativa kostnaden för att driva en producentansvarsorganisation för bilar respektive däck uppskattas därför vara i storleksordningen 10–15 miljoner kronor per år. I det ingår kostnader för att uppfylla krav på rapportering, information, rutiner för internkontroll samt att tillgängliggöra information om organisationens ägare, anlitande producenter, hur ersättningen beräknas, hur aktörer för avfallshantering anlitas och hur verksamheten bidrar till att nå uppsatta mål.

När det gäller en producentansvarsorganisation för bilar är det inte framför allt nya kostnader som uppstår, utan kostnader som flyttas från en aktör till en annan och på ett tydligare sätt kommer att finansieras av producenterna. Bil Sweden har angett att kostnaden för dem och deras medlemmar för producentansvaret uppgår till drygt 7 miljoner kronor årligen. I denna kostnad ingår bl.a. kostnader för statistikinsamling, sammanställning av återvinningsrapporter samt kostnader för att informera skrotbilsägare, nybilsköpare och bildemonterare.

Under förutsättning att alla cirka 160 bilproducenter skulle anlita en producentansvarsorganisation skulle de årliga kostnaderna enligt ovan innebära en genomsnittlig kostnad på 63 000–94 000 kronor per bilproducent. Kostnaden ska framförallt fördelas utifrån hur många bilar som sätts på marknaden och vilken typ av bil det är. Sedan 2011 har i genomsnitt 342 257 bilar nyregistrerats årligen. Årliga kostnader på 10–15 miljoner kronor enligt ovan skulle innebära en genomsnittlig kostnad på 30–44 kronor per bil som släpps ut på den svenska marknaden.

Eftersom det förväntas bli fler däckproducenter som delar på de kostnader som en producentansvarsorganisation för däck har, förväntas den del av den nuvarande återvinningsavgiften som går till att finansiera administrativa kostnader vara kvar på i stort sett samma nivå. Skillnaden blir att den betalas av fler däckproducenter.

Hanteringen av uttjänta bilar ger i dag i vissa fall en intäkt, dels från delar som kan återanvändas, dels från det material som återvinns. Denna intäkt finansierar i dag mottagande, hantering och transporter av avfallet.

Därför antas det inte inledningsvis uppstå några nettokostnader för producentansvarsorganisationen när det gäller avfallshanteringen av vissa bilar. Dock kan det i framtiden komma att uppstå kostnader till följd av lägre priser på det återvunna materialet eller högre kostnader för hanteringen till följd av höjda mål eller ökade kostnader för demontering till följd av produktutveckling. I de fall kostnaderna för hanteringen av bilarna inte täcks av intäkterna ska de finansieras av producenterna.

Hanteringen av de uttjänta däckerna ger i dag ingen nettointäkt och kostnaden för avfallshanteringen täcks av återvinningsavgiften på däckerna. Precis som ovan förväntas den inte höjas i någon betydande omfattning eftersom det blir fler producenter som är med och finansierar hanteringen av avfallet som till stor del redan samlas in av SDAB.

Sammantaget innebär detta att det framför allt är kostnaderna för godkännande av producentansvarsorganisationen och den årliga tillsynsavgiften som är nya och innebär merkostnader för bil- respektive däckproducenter som ska anlita producentansvarsorganisationer. Där den förra är en engångskostnad. Kostnader för mottagning, hantering av avfallet och rapportering finns redan i dag och förväntas därmed inte medföra några betydande ökade kostnader för producenterna sammantaget. En skillnad är dock att fler aktörer med utpekade skyldigheter inkluderas i bestämmelsen om vad som avses med producent samtidigt som kravet på anmälan till Naturvårdsverket och att anlita en producentansvarsorganisation gör att de producenter som inte tidigare tagit sitt ansvar nu måste göra det. Det innebär att det är fler producenter som är med och delar på kostnaderna. De kostnader som uppstår för producentansvarsorganisationen finansieras av producenterna som sedan i sin tur förväntas övervältra dem på bil- respektive däckkonsumenter.

9.4.4 Bilskrotare

Under 2019 fanns det cirka 260 aktiva bilskrotare som tog emot uttjänta bilar för skrotning. Av dessa är ungefär 100 anslutna till Bilretur, det nationella nätverket av bilskrotare som drivs av Sveriges Bilåtervinnares Riksförbund och Stena Recycling AB. Storleken på verksamheterna skiljer sig åt där många enligt uppgift är små familjeföretag samtidigt som det finns större företag med flera anställda som bedriver verksamhet på flera olika ställen. Mängden skrotade bilar på olika bilskrotningsverksamheter kan skilja från ett tiotal till flera tusen.

Förslaget om att bilproducenter ska anlita eller tillhandahålla en producentansvarsorganisation förväntas medföra en ökad trygghet för de bilskrotare som ingår i ett mottagningssystem eftersom det tydliggör bilproducenternas ekonomiska ansvar för att de uttjänta bilar som tas emot inom systemet ska hanteras enligt kraven. Det finns därmed en möjlighet för bilskrotarna att få täckning för eventuella nettokostnader som demonteringen medför utan att vara beroende av intäkter från återanvändning av bildelar och materialet på samma sätt som i dagens system.

Bilretur är det bolag som ägs av Sveriges Bilåtervinnares Riksförbund och Stena Recycling AB och som utgör mottagningssystemet för uttjänta bilar i dag. Det uppbyggda system som redan finns på plats förväntas tas

tillvara av producenterna som en del i det mottagningssystem som en producentansvarsorganisation ska tillhandhålla.

Sammantaget bedöms förslagen vara positiva för bilsrotare eftersom det tydliggör producenternas ansvar för att finansiera avfallshanteringen.

9.4.5 Naturvårdsverket

Förslagen om att bil- respektive däckproducenter ska anmäla sig till Naturvårdsverket, att producentansvarsorganisationerna ska godkännas av Naturvårdsverket och att producenter och producentansvarsorganisationer ska rapportera till Naturvårdsverket innebär bl.a. att den digitala lösningen E-tjänster för utökat producentansvar (EUPA) måste utvecklas, att vägledningar och föreskrifter måste tas fram och resurser läggas på att godkänna ansökningar. Dessa kostnader förväntas delvis täckas av de årliga tillsynsavgifter respektive prövnings- och tillsynsavgifter som producenter respektive producentansvarsorganisationer föreslås betala. Kostnader för att utveckla EUPA kommer även att behöva belasta myndighetens anslag. Förslagen förväntas underlätta Naturvårdsverkets tillsynsarbete dels över vilka producenter som uppfyller kraven i producentansvaret, dels över systemet för mottagning av uttjänta bilar respektive däck och övriga krav i förordningen.

Några av förslagen innebär att Naturvårdsverket behöver ta fram föreskrifter och vägledning. Några befintliga bemyndiganden att meddela föreskrifter utökas. Arbetet med föreskrifter och vägledning bedöms rymmas inom Naturvårdsverkets ordinarie verksamhet.

9.4.6 Rättsväsendet

Det föreslås en ny straffbestämmelse som innebär att den som lämnar en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilsrotare ska dömas till böter. Förslaget ger Polismyndigheten ett verktyg i det redan befintliga arbetet med de s.k. svarta marknaderna med uttjänta bilar. Förslaget kan innebära att antalet ordningsböter som utfärdas av polisen ökar. Om det blir en ökning eller inte, beror på i vilken omfattning Polismyndigheten väljer att prioritera detta brott. Det bedöms vara möjligt för Polismyndigheten att hantera den nya straffbestämmelsen inom befintlig budgetram.

Förslaget medför att de allmänna domstolarna har att pröva eventuella åtal enligt de nya bestämmelserna. Under perioden 2016–2020 inkom årligen i genomsnitt 55–70 åtal om miljöbrott till respektive tingsrätt enligt statistik från Domstolsverket. Införandet av aktuell straffbestämmelse förväntas endast ha en marginell inverkan på antalet åtal som väcks vid domstolarna. Detta eftersom sanktionen endast innefattar penningböter och att antalet mål förväntas bli begränsat. Förslaget förväntas därför inte belasta Åklagarmyndigheten eller domstolarna i någon större omfattning. Sammanfattningsvis bedöms måltillströmningen kunna hanteras inom befintlig budgetram.

Det finns fem mark- och miljödomstolar som har i uppgift att hantera överklaganden av tillsynsbeslut. Överlag överklagas relativt få beslut om miljöstraffsavgift. Även överklagande av övriga ärenden antas bli

mycket begränsat. Även om det kan innebära en något ökad arbetsbörda bedöms kostnaderna kunna hanteras inom befintligt anslag.

9.4.7 Kommuner

Kommunernas ansvar för att informera hushåll om mottagningssystem för uttjänta bilar föreslås utökas med att de även ska informera om den sista bilägarens skyldighet att lämna en uttjänt bil till en producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare. Till följd av förslaget om godkända producentansvarsorganisationer kan även informationen kring mottagningssystem behöva uppdateras. Kommunen föreslås även få ett ansvar för att informera hushåll om insamlingssystem för uttjänta däck och betydelsen av att uttjänta däck tas om hand på ett från miljösynpunkt godtagbart sätt.

Att uppdatera och utöka informationen bedöms inte medföra några betydande konsekvenser. Kommunerna kan finansiera informationsgivningen genom renhållningsavgiften (27 kap. 4 § miljöbalken).

Förslaget om att producentansvarsorganisationerna ska samråda med kommunerna om mottagningssystemet för bilar och insamlingssystemet för däck förväntas inte medföra några betydande konsekvenser för kommunerna. När det gäller bilarna finns redan ett krav på att producenterna ska samråda och när det gäller däcken sker redan insamling från många kommunala återvinningssentraler.

Om Naturvårdsverket tar fram en tillsynsvägledning för tillsynen av bilskrotningsverksamheter skulle kommunernas tillsyn av bilskrotningsverksamheter underlättas och ensas.

Inget av de andra förslagen förväntas få några konsekvenser för kommunerna.

9.4.8 Bilägare

Enligt statistik från Trafikanalys ägdes cirka 80 procent av alla personbilar i trafik 2020 av privatpersoner. Siffran är sannolikt något underskattad eftersom många bilar nyregistreras på bildetaljhandeln (ägd av en juridisk person) men kan snabbt säljas vidare till en privatperson. Tittar man enbart på äldre bilar (årsmodell 2002 – 2005) så ägs 88 procent av privatpersoner. När det gäller lätta lastbilar så är ägarförhållandena i stort sett de omvända, 80 procent ägs av juridiska personer (inkluderar här även enskild näringsidkare även om det inte räknas som juridisk person enligt Bolagsverket). (Trafikanalys 2021, Fordon 2020, publicerad 2021-03-04)

Bilproducenterna förväntas övervältra de eventuella kostnader som uppstår till följd av förslagen på bilägarna vid försäljningen av nyregistrerade bilar. Det är framför allt kostnader till följd av förslagen att producenter ska anlita en godkänd producentansvarsorganisation och betala en årlig tillsynsavgift till Naturvårdsverket. Dessa kostnader förväntas dock vara försumbara i förhållande till priset på nya bilar.

Bilägare berörs genom förslaget om den sista bilägarens ansvar att lämna en uttjänt bil till en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare och den föreslagna straffbestämmelse som införs kopplat till detta. Eftersom en bilägare redan i dag förväntas lämna en

uttjänt bil till en auktoriserad bilskrotare, och även gör så i stor utsträckning, förväntas inte förslaget medföra några betydande konsekvenser för bilägare generellt sett. Förslaget om godkända producentansvarsorganisationer kan förväntas medföra att tillgängligheten till mottagningsställen blir bättre inom vissa delar av landet.

När det gäller förslagen inom producentansvaret för däck förväntas det inte få några betydande konsekvenser för bilägare. Detta eftersom det redan i dag finns en producentansvarsorganisation och ett tillgängligt insamlingssystem där uttjänta däck kan lämnas. Att det är fler som föreslås räknas som producent och kravet på att anlita eller själv tillhandahålla en producentansvarsorganisation införs förväntas medföra att det är fler som är med och bekostar insamling och behandling av uttjänta däck. Det förväntas innebära att återvinningsavgiften som bilägare i dag betalar vid köp av nya däck är kvar på i stort sett samma nivå.

9.5 Övriga konsekvenser

Bedömningen är att inga omfattande fördelningsmässiga konsekvenser uppstår på grund av förslagen i promemorian. I dag förekommer det dock, särskilt i de norra delarna av Sverige, att avstånden till auktoriserade bilskrotare kan vara långa. Den prövning av producentansvarsorganisationer som Naturvårdsverket föreslås få ansvar för kan förväntas få positiv effekt på tillhandahållandet av ett rikstäckande mottagningssystem vilket speciellt kan gynna bilägare i norra Sverige. Förslagen förväntas inte heller få några betydande sociala konsekvenser eller konsekvenser för jämställdhet.

9.6 Förslagens överensstämmelse med EU-rätten

Bedömningen är att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU. De förslag som promemorian innehåller är samtliga motiverade av de allmänna minimikraven i avfallsdirektivet. Även förslaget att utvidga uttrycket producent är motiverat av minimikraven eftersom det krävs för att förhindra ett av de problem som minimikraven adresserar, nämligen att förhindra att det finns s.k. friåkare som släpper ut produkter på marknaden utan att bidra till kostnaderna för avfallshantering.

9.7 Tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

De nya förordningarna om producentansvar för bilar respektive däck och övriga författningsförslag ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Förordningarna föreslås få tillämpas före ikraftträdandet i fråga om anmälningar från producenter och producentombud och i fråga om ansökningar om godkännande från producentansvarsorganisationer som

lämnas in till Naturvårdsverket efter den 1 juli 2022 och som avser tid efter den 1 januari 2023.

Det bedöms inte finnas behov av några speciella informationsinsatser utöver de som Naturvårdsverket vanligtvis genomför för att informera berörda aktörer om ny och förändrad lagstiftning.

10 Författningskommentar till förslaget till lag om ändring i miljöbalken

29 kap.

9 §

Paragrafen innehåller straffbestämmelser.

Sextonde punkten, som är ny, innebär att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 15 kap. 39 § genom att lämna en uttjänt bil till någon annan än en godkänd producentansvarsorganisation eller en auktoriserad bilskrotare ska dömas till böter.

Vad som avses med uttjänt bil framgår av 15 kap. 8 §. En uttjänt bil är en personbil, buss eller lastbil vars totalvikt inte överstiger 3 500 kilogram och som är avfall.

Av 11 § följer att det inte ska dömas till ansvar om gärningen är att anse som ringa.

Övervägandena finns i avsnitt 6.15.