



SWEDISH ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY

PM

2023-09-20

Ärendenr: NV-06597-23

Konsekvensanalys av EU:s förslag till förordning om cirkulära krav vid design av fordon och för hantering av uttjänta fordon

Innehåll

| | |
|--|----|
| 1. Inledning | 3 |
| 2. Sammanfattning av konsekvensanalysen..... | 4 |
| 3. Nuläge: miljöproblemet, befintlig styrning..... | 9 |
| 3.1. Miljöproblem och bakomliggande drivkrafter | 9 |
| 3.2. Befintliga styrmedel | 12 |
| 4. Förslag till förordning om cirkulära krav vid design av fordon och för hantering av uttjänta fordon | 13 |
| 5. Berörda branscher och aktörer | 14 |
| 5.1. Fordonsindustrin..... | 14 |
| 5.2. Aktörer som berörs av förslaget | 16 |
| 6. Referensalternativ | 19 |
| 7. Konsekvenser av den föreslagna förordningen..... | 19 |
| 7.1. Utmaningar och oklarheter med att analysera konsekvenser | 19 |
| 7.2. Kapitel I – Allmänna bestämmelser | 21 |
| 7.3. Kapitel II – Krav på cirkularitet | 25 |
| 7.4. Kapitel III – Skyldigheter för tillverkare..... | 29 |
| 7.5. Kapitel IV – Hantering av uttjänta fordon..... | 33 |
| 7.5.1. Allmänna bestämmelser | 33 |
| 7.5.2. Utökat producentansvar | 35 |
| 7.5.3. Insamling av uttjänta fordon | 39 |
| 7.5.4. Behandling av uttjänta fordon..... | 42 |
| 7.6. Kapitel V – Använda fordon och export av dessa..... | 49 |
| 7.7. Kapitel VI – Efterlevnad | 52 |

1. Inledning

Den 13 juli 2023 presenterade EU-kommissionen ett förslag på en ny förordning om cirkulära krav vid design av fordon och för hantering av uttjänta fordon¹. Den föreslagna förordningen innebär att ELV-direktivet² och 3R-typgodkännandedirektivet³ kommer att upphävas. Det innebär även att förordning (EU) 2018/858 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon m.m.⁴ samt förordning (EU) 2019/1020 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter m.m.⁵ kommer att ändras.

Enligt förordningen (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket ska Naturvårdsverket inom sitt ansvarsområde skyndsamt till Regeringskansliet redovisa konsekvenserna av förslag till EU-lagstiftning som lämnas av Europeiska kommissionen. Även om inte alla förslag ligger inom Naturvårdsverkets ansvarsområde, har samtliga förslag inkluderats i konsekvensanalysen. För de delar som ligger utanför Naturvårdsverkets ansvarsområde kommer remissyttranden på förslaget⁶ från berörda myndigheter och andra aktörer utgöra ett viktigt komplement. Det gäller även för de delar som ligger inom Naturvårdsverkets ansvarsområde eftersom det inte har varit möjligt att sätta sig in i alla detaljer och analysera konsekvenserna för alla berörda aktörer. Hur förslagen i förordningen harmoniserar med annan EU-lagstiftning har generellt inte analyserats.

För den föreslagna förordningen har kommissionen tagit fram en konsekvensanalys på EU-nivå. Syftet med den här konsekvensanalysen är att analysera vilka konsekvenser de olika förslagen i förordningen får för Sverige och aktörer i Sverige ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Detta med utgångspunkt i den konsekvensanalys som kommissionen har tagit fram. Konsekvenserna kommer endast att belysas för de förslag som innebär en förändring jämfört med nuvarande krav på EU- eller nationell nivå. För de förslag som inte innebär en förändring kommer endast konstateras att så är fallet. I de fall där enhetliga krav på EU-nivå kan medföra konsekvenser för svenska

¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles, amending Regulations (EU) 2018/858 och 2019/1020 and repealing Directives 2000/53/EC and 2005/64/EC, COM (2023) 451 final, 2023/0284 (COD), Brussels, 13.7.2023.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/64/EG av den 26 oktober 2005 om typgodkännande av motorfordon med avseende på återanvändning, materialåtervinning och återvinning samt om ändring av rådets direktiv 70/156/EEG.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/858 av den 30 maj 2018 om godkännande av och marknadskontroll över motorfordon och släpfordon till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon, om ändring av förordningarna (EG) nr 715/2007 och (EG) nr 595/2009 samt om upphävande av direktiv 2007/46/EG.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknadskontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

⁶ Remiss EU-kommissionens förslag på förordning om cirkularitetskrav för fordonsdesign och om hantering av uttjänta fordon. Diarienummer: KN2023/03704.

aktörer kommer det att uppmärksammas. Analysen av konsekvenser har gjorts utifrån myndigheternas tolkningar av förslagen.

I arbetet med konsekvensanalysen har även Transportstyrelsen och Kemikalieinspektionen bidragit. Avstämningar har, i den mån det varit möjligt, gjorts med representanter för olika branscher och även direkt med företag⁷.

Flera av förslagen innebär att kommissionen ges mandat att ta fram delegerade akter för att ställa ytterligare eller mer detaljerade krav eller ges mandat att ta fram genomförandeakter för att förtydliga hur någonting ska genomföras. Det innebär att det i detta läge är svårt att se vilka konsekvenser den föreslagna förordningen kommer att medföra som helhet. Vid framtagandet av sådana akter blir det därför viktigt att konsekvenserna av olika alternativ analyseras av kommissionen och att medlemsländerna har möjlighet att bidra i arbetet.

Den föreslagna förordningen är omfattande och innebär att två tidigare direktiv slås samman till en förordning. Förordningen innehåller 57 artiklar, där de flesta inkluderar flera olika förslag. För att konsekvensanalysen ska bli hanterbar har Naturvårdsverket valt att dela in konsekvensanalysen i de sex olika kapitel som motsvarar de kapitel som finns i förordningen. Kapitel IV är omfattande och har därför, precis som i den föreslagna förordningen, delats upp i underkapitel. Inom varje kapitel kommer förslagen att beskrivas mycket kortfattat och sedan analyseras tillsammans.

2. Sammanfattning av konsekvensanalysen

Den föreslagna förordningen är omfattande, dels ur perspektivet att två befintliga direktiv sammanfogas till en förordning, dels ur perspektivet att omfattningen utökas till att inkludera fler fordonskategorier. En utmaning är att de nya kategorierna av fordon (tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar) endast omfattas av vissa av bestämmelserna. Det faktum att kunskapen om hur dessa fordon hanteras idag när de blir utjänta är bristfällig innebär ytterligare utmaningar med att analysera konsekvenserna av den föreslagna förordningen. Även de utmaningar som nämns i avsnitt 7.1 bidrar till att konsekvenserna av den föreslagna förordningen är svåra att överblicka i det här skedet. Det har inte varit möjligt att kvantifiera konsekvenserna, utan de beskrivs bara kvalitativt och på en översiktlig nivå.

Några övergripande reflektioner har gjorts av förslaget och påverkan på aktörer i Sverige. Förslaget omfattar fler fordonskategorier, tunga fordon, släpfordon och motorcyklar, dock förväntas konsekvenserna totalt sett inte bli så stora på kort sikt för tillverkare och andra producenter eftersom de initialt endast omfattas av ett fåtal artiklar. Först åtta år efter ikraftträdande ska kommissionen presentera en utvärdering och förslag på utökning. Svenska förutsättningar bedöms skilja sig något från genomsnittet i EU vad gäller avfallshanteringen av de nya kategorierna. Det är få tunga lastbilar och bussar som blir avfall i Sverige och motorcyklar och släpfordon verkar inte utgöra några stora problem i avfallsledet,

⁷ Avstämningar har gjorts med Mobility Sweden, Stena Recycling, SBR, Bilretur, Allbildelar, Scania, Moped – och MC-branschen, Sveriges Motorcyklister och IF försäkringar.

därför förväntas inte de positiva miljökonsekvenserna i Sverige inte bli så stora av att fler fordonskategorier inkluderas. Förslaget om 25 procent återvunnen plast, varav 25 procent från slutna kretslopp, ligger delvis i linje med interna mål i svensk fordonsindustri, det finns dock stora utmaningar med att definitionen av ”slutna kretslopp” endast innefattar konsumtionsavfall från samma fordonsstyp. Utvecklingen i Sverige har kommit långt på avfallsområdet och även inom fordonsindustrin vad gäller t.ex. användning av återvunnen plast. På vissa områden har alltså Sverige kommit längre än genomsnittet i EU, vilket betyder att kostnaderna sannolikt kan vara lägre samtidigt som miljönyttan med att uppfylla förordningen också blir lägre. Det ställs många nya administrativa krav på aktörer i förslaget, något som påverkar små och medelstora företag i större utsträckning, mindre företag har även begränsade personella resurser som kan sätta sig in i regelverket och utarbeta efterfrågad dokumentation. Slutligen noteras att det inte finns några bestämmelser som antas leda till lägre resursanvändning i tillverkningsledet. Kommissions konsekvensanalys lyfter att resursanvändningen stadigt ökar, bl.a. har försäljningen av SUV ökat från 10 procent till 40 procent mellan 2010 och 2020. Förslaget ställer krav på mer cirkulär design och avfallshantering av uttjänta fordon, men förslaget förväntas inte nödvändigtvis leda till totalt sett lägre resursanvändning.

Konsekvenser för tillverkare och producenter av personbilar och lätta lastbilar

Dessa fordonskategorier omfattas av nuvarande ELV-direktiv och 3R-typgodkännandedirektivet. Producenter av dessa fordon omfattas av förordningen om producentansvar för bilar. En svensk tillverkare av personbilar som omfattas av den föreslagna förordningen har identifierats. Antalet producenter som är anmälda till Naturvårdverket är 41 stycken. Förslaget innebär ökade skyldigheter för den som tillverkar fordon. De förslag som bedöms medföra betydande kostnadsökningar är kravet på att plasten i nya bilar ska innehålla minst 25 procent återvunnen råvara från konsumtionsavfall, och där 25 procent av detta ska komma från företagets egna fordon av samma typ, samt ökade krav på design för att möjliggöra borttagande och ersättande av vissa delar och komponenter i fordonen. Krav på att tillverka bilar så att de uppsatta målen för återanvändning, återvinning och materialåtervinning nås finns redan idag, men skärps något genom att definitionen på materialåtervinning inte längre inkluderar deponitäckning.

Företagens administrativa börda förväntas öka genom krav på att ökad eller ny dokumentation och information ska tillhandahållas vid typgodkännande av fordonen. För varje fordonsstyp ska det t.ex. finnas en cirkulär strategi som ska uppdateras vart femte år, eventuellt innehåll av andel återvunna material ska redovisas, avfallsaktörer och verkstäder för service och underhåll ska genom ett produktpass för fordon och cirkularitet ges tillgång till information om hur delar, komponenter och material kan tas ut och ersättas.

Förslaget innehåller krav på utökat producentansvar för fordonsproducenter. De förslag som går utöver kraven i producentansvarsförordningen och bilskrotningsförordningen är framför allt att producenternas finansiella ansvar för uttjänta fordon tydliggörs och att de har kostnadsansvar för fordon som blir avfall i ett annat EU-land. Det införs även producentansvarsorganisationer,

godkännandeförförande och krav på differentierade avgifter till producentansvarsorganisationerna eller finansiella garantier vid individuellt uppfyllande av producentansvaret. Genom att kraven på hanteringen av uttjänta fordon ökar (t.ex. ökade krav på demontering av delar och komponenter, ändrad definition av materialåtervinning som innebär att det blir svårare att nå de fastställda målen för återanvändning, materialåtervinning och återvinning, krav på att 30 procent av plasten i fordonen ska materialåtervinnas, förbud mot att deponera icke-inert avfall från fragmentering som inte genomgått någon efterbehandlingsprocess) kommer det att medföra ökade kostnader för producenterna genom att deras finansiella ansvar tydliggörs.

Konsekvenser för tillverkare och producenter av tunga lastbilar och bussar

Två tillverkare av tunga lastbilar och bussar har identifierats i Sverige. Det totala antalet producenter uppskattas vara i storleksordningen 10–15 stycken för dessa två kategorier av fordon. Tillverkare för dessa kategorier av fordon omfattas endast av kravet på att, via kommunikationsplattformar, tillhandahålla information om borttagande och utbyte av delar, komponenter och material till avfallsaktörer och verkstäder för reparation och underhåll. Sådan information tillhandahålls redan idag för egna serviceverkstäder, men att tillhandahålla informationen för fler aktörer förväntas medföra vissa kostnader.

Det utökade producentansvaret för producenterna inom dessa fordonskategorier gäller bara för insamling och sanering av fordonen, dvs. de omfattas inte av krav på bland annat demontering, mål för återanvändning, materialåtervinning, återvinning eller materialåtervinning av plast eller förbud mot deponering. Uppfattningen är att det är få fordon inom dessa kategorier som är kvar i Sverige när de blir uttjänta och eftersom kravet på kostnadsansvar för fordon som blir avfall i ett annat EU-land inte gäller för dessa fordon bedöms de ökade kostnader som ett producentansvar medför inte bli alltför betydande för dessa producenter. Det kommer dock medföra vissa kostnader för att uppfylla kravet på ett rikstäckande insamlingssystem, sanering av fordonen samt rapportering.

Konsekvenser för tillverkare och producenter av motorcyklar

Även för motorcyklar har två svenska tillverkare identifierats. Antalet producenter har uppskattats till ett femtiotal. Precis som för tillverkare av tunga lastbilar och bussar omfattas tillverkarna endast av kravet på att, via kommunikationsplattformar, tillhandahålla information om borttagande och utbyte av delar, komponenter och material till avfallsaktörer och verkstäder för reparation och underhåll. Det finns redan idag system för tillhandahållande av information rörande reparation och underhåll för motorcyklar, så förslaget bedöms inte medföra några betydande kostnader för dessa tillverkare.

Samma krav på producentansvar gäller för motorcyklar som för tunga lastbilar och bussar, dvs. det innebär skyldigheter kopplat till insamling och sanering av fordonen. Motorcyklar i Sverige används under en begränsad tid under året och det finns krav på att motorcyklar ska besiktas vartannat år. Det innebär att motorcyklarna som är i trafik i Sverige är väl underhållna och har en relativt lång livslängd. Den långa livslängden innebär även att efterfrågan på reservdelar är relativt stor. Eftersom reservdelar bara tillverkas i 10–15 år för en modell är

begagnatmarknaden för reservdelar relativt stor i Sverige. Det finns en risk att ökade krav på hantering av motorcyklarna när de blir uttjänta (krav på ett rikstäckande insamlingssystem, tillstånd för demontering, sanering av fordonen samt rapportering) samtidigt som det inte ställs krav på demontering av delar och komponenter påverkar begagnatmarknaden negativt.

Konsekvenser för tillverkare och producenter av släpfordon

Uppskattningsvis är det i storleksordningen 10 släpfordonstillverkare som omfattas av förordningen, när de som tillverkar små serier har undantagits. Utöver dessa tillverkare finns det uppskattningsvis ca 40 företag som också räknas som producent. Det är en heterogen kategori där allt från små släpkärror till stora lastbilssläpvagnar ingår. Kunskapen om hur dessa hanteras när de blir uttjänta är bristfällig, vilket gör att det är svårt att överblicka vilka konsekvenser den föreslagna förordningen kommer få. Att uppfylla kravet på att, via kommunikationsplattformar, tillhandahålla information om borttagande och utbyte av delar, komponenter och material till avfallsaktörer och verkstäder för reparation och underhåll förväntas inte medföra några stora kostnader eftersom konstruktionen inte är så komplex som för fordonen i de övriga kategorierna. För tillverkare av tunga släpfordon finns dessutom redan idag system för tillhandahållande av denna typ av information.

Inte heller kraven inom producentansvaret rörande insamling och sanering av släpfordonen förväntas innebära några betydande kostnader för producenterna. Vissa kostnader för att uppfylla kraven på ett rikstäckande insamlingssystem, sanering av fordonen samt rapportering kommer uppstå.

Konsekvenser för aktörer i avfallsledet

Den föreslagna förordningen innehåller förslag som innebär både ökade och minskade kostnader för aktörer i avfallsledet. De förslag som förväntas innebära ökade kostnader är bland annat:

- nya och ökade krav på tillstånd/auktorisering för demontering innebär både kostnader för att uppfylla kraven och administrativa kostnader för att ansöka om tillstånd/auktorisering.
- fler delar och komponenter som ska demonteras från personbilar och lätta lastbilar innebär kostnader i form av ökad tid för att demontera fordon.
- ökade krav på att bedöma möjligheten att återanvända, återtillverka, renovera eller materialåtervinna demonterade delar och komponenter samt dokumentera bedömningarna innebär ökad tidsåtgång för demonterare.
- märka och ge garanti för delar som kan återanvändas, återtillverkas eller renoveras innebär både administrativa kostnader och garantikostnader.
- krav på lagring av permanentmagneter med neodym innebär kostnader för lagringsutrymme.
- målen för återanvändning, materialåtervinning och återvinning för personbilar och lätta lastbilar med ändrad definition för materialåtervinning förväntas medföra ökade kostnader för investeringar i materialåtervinningsprocesser och fragmenteringsprocesser.

- mål om återvinning av plastavfall från uttjänta personbilar och lätta lastbilar förväntas medföra ökade kostnader för investering i plaståtervinning och för återvinning av plast.
- förbud mot att deponera icke-inert avfall förväntas medföra kostnader för att investera i fragmenteringsprocesser.

De förslag som förväntas minska kostnaderna/öka intäkterna är bland annat:

- ökade krav på att personbilar och lätta lastbilar ska designas cirkulärt (effekt först på längre sikt) minskar kostnaderna för att demontera.
- ökad tillgång på information om hur delar och komponenter ska demonteras minskar kostnaderna för att demontera.
- fler delar och komponenter som kan återanvändas, återtillverkas eller renoveras och ge en intäkt.
- ökad efterfrågan på återvunnen plast från fordonstillverkare innebär ökad lönsamhet i plaståtervinning.
- tydligare kriterier för när ett begagnat fordon är uttjänt och krav på att uttjänta fordon ska lämnas till en behandlingsanläggning när det är uttjänt förväntas öka volymen uttjänta fordon som ska hanteras och därmed värdefulla delar, komponenter och material.

Om de ökade kostnaderna kommer att vägas upp av kostnadsminskningar och ökade intäkter är svårt att säga. Det finansiella ansvar som införs för producenter innebär dock att aktörerna ska kompenseras i de fall en nettokostnad uppstår. Att det inte finns krav på att producenter måste tillhöra en producentansvarsorganisation och att uttjänta fordon får lämnas till demonterare som inte är en del i insamlingsystemet gör att det i dagsläget är svårt att se hur systemet för ersättning från producenter till aktörer i avfallsledet kommer att se ut och hur det kommer att påverka aktörerna i avfallsledet.

Konsekvenser för fordonsägare

Det är tre förslag som framför allt förväntas få konsekvenser för fordonsägare. Det första är förslaget som innebär att det fastställs tydliga kriterier för när ett fordon räknas som uttjänt och att en fordonsägare vid ett ägarbyte ska kunna visa att fordonet inte är ett uttjänt fordon. Det gäller även förslaget om att en fordonsägare, efter att ha fått information om att fordonet är uttjänt, utan onödigt dröjsmål ska lämna fordonet för skrotning. Det sista är förslagen som ställer högre krav på export av begagnade fordon. Förslagen förväntas medföra att flera begagnade fordon klassas som uttjänta, kostnader för att lämna fordon för skrotning samt förlorade intäkter från försäljning av begagnade fordon.

De kostnader som ökade krav på tillverkare, producenter och avfallsaktörer medför förväntas föras vidare till köpare av nya fordon i form av höjda priser. Kommissionen har uppskattat den totala kostnadsökningen till 66 euro per nytt fordon. Ett ökat utbud av begagnade delar och komponenter för personbilar och lätta lastbilar kan förväntas innebära lägre priser på reservdelar. För motorcykelägare finns det i stället en risk för att ökade krav medför ökade kostnader och påverkar den begagnatmarknad som finns idag negativt.

Social påverkan

I kommissionens konsekvensanalys lyfts det fram att förslaget innebär att totalt 22 100 nya jobb kommer att skapas. Baserat på befolkningsmängd skulle det innebära totalt sett ca 450 nya jobb i Sverige inom fordonsvärdekedjan. Majoriteten av de nya jobben förväntas uppstå till följd av kravet på innehåll av återvunnen plast. Ökade krav vid tillverkningen av fordon och vid hanteringen av uttjänta fordon förväntas skapa nya arbetstillfällen. Detta samtidigt som ökade krav förväntas medföra att mindre företag inte har den ekonomiska kapaciteten för göra de investeringar som krävs eller tillräcklig volym för att kunna anställa fler. Förslagen förväntas därmed påverka den pågående utvecklingen mot färre och större demonteringsföretag.

Miljöpåverkan

Förslagen förväntas leda till en ökad materialåtervinning av uttjänta fordon till följd av den ändrade definitionen av materialåtervinning. Materialåtervinningen av plast förväntas öka till följd av målet om att 30 procent av plasten från uttjänta fordon ska materialåtervinnas samt kravet på att 25 procent av andelen plast i nya fordon ska vara återvunnen. Förslaget om eventuella ytterligare krav på andel återvunnet stål eller andra material i nya fordon kan på sikt innebära ökad materialåtervinning. Ökad materialåtervinning är framför allt positivt om det innebär att efterfrågan på jungfruliga material minskar. Även ökade krav kopplat till demontering och återanvändning av delar och komponenter förväntas ge en lägre miljöbelastning under förutsättning att produktionen av nya reservdelar minskar.

Ökade krav vid export av begagnade fordon förväntas innebära positiva miljökonsekvenser i de länder dit uttjänta fordon annars hade exporterats.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Den föreslagna förordningen innebär inledningsvis att arbete med att se över och revidera befintlig lagstiftning som berörs samt att vid behov införa nationell kompletterade lagstiftning. Det kommer även att innebära ett fortsatt arbete med de genomförandeakter och delegerade akter som kommissionen föreslås ska ta fram. När lagstiftningen träder i kraft kommer det innebära ökade arbetsuppgifter för myndigheter som är ansvariga för bland annat typgodkännande, marknadskontroll, producentansvar, export, auktorisation av demonterare, tillsyn och avfallstransporter.

3. Nuläge: miljöproblemet, befintlig styrning

3.1. Miljöproblem och bakomliggande drivkrafter

Den föreslagna förordningen syftar enligt kommissionen till att bidra till att åtgärda nedanstående problem. För respektive område finns en kommentar om hur problembilden ser ut i Sverige. Utöver drivkrafterna nedan lyfter kommissionen även bredare motiv för förordningen, såsom att invasionen av Ukraina ökat behovet av att säkra tillgången på sekundära råvaror, inte minst kritiska råmaterial som i allt större utsträckning finns i fordon.

Nuvarande design och tillverkning av fordon innebär ett stort miljöavtryck. Energianvändningen för att ta upp och processa primära råvaror som kol och järn (stål), bauxit (aluminium), koppar och olja (för plast) medför betydande utsläpp av växthusgaser. Användningen av primära råvaror innebär även att värdekedjan för bilindustrin blir mer sårbar, både vad gäller tillgång till råmaterial och kostnadsökningar till följd av eventuella höjningar av energipriser. De bakomliggande drivkrafterna är en kombination av marknadsmisslyckanden (kostnaderna för negativa externaliteter har inte internaliserats fullt ut i priset på primära råvaror) och brister i befintlig styrning. Befintlig styrning har fokuserat på att minska miljöavtrycket från användningsfasen av fordonet, vilket lett till att användning av lättvikts- och kompositmaterial som är svåra/kostsamma att materialåtervinna har ökat. Minskade utsläpp i användningsfasen på grund av elektrifiering ökar också andelen miljöpåverkan från produktion. Enligt kommissionens konsekvensanalys är andelen klimatpåverkan för olika material i produktion: aluminium 35–50 procent, stål 15–25 procent, plast 4–7 procent och batterimaterialen 10–20 procent. Kraven i nuvarande ELV-direktiv på design för att underlätta demontering, återanvändning och återvinning är för generella. Det saknas även incitament för tillverkare att öka mängden återvunnet material eller att använda material och delar som enkelt kan repareras, demonteras, återanvändas, återtillverkas eller återvinnas. Sverige har inte infört några nationella regleringar kring design av fordon för att minska miljöpåverkan, så kommissionens problembild delas. Dock finns det fordonstillverkare i Sverige som ligger långt fram i hållbarhetsarbetet⁸ som driver arbetet mot ökad cirkularitet på egen hand.

Det andra problemet handlar om att bristande återanvändning och återvinning av uttjänta fordon innebär att den fulla potentialen vad gäller miljömässigt och ekonomiskt värde inte tas tillvara. En betydande del av materialet från de ca sex miljoner uttjänta fordon som årligen samlas in inom EU går till deponering eller förbränning. Användningen av plast i bilar har ökat och endast en mycket liten del materialåtervinns, både i EU och i Sverige. En ökad användning av elektronik i fordonen innebär en ökad förbrukning av kritiska råmaterial, som inte återvinns. Även om metaller som stål och aluminium återvinns i stor utsträckning (88 respektive 95 procent inom EU) är kvaliteten på det återvunna materialet låg på grund av inblandning av andra metaller. Andelen delar från uttjänta fordon som återanvänds eller återtillverkas är fortsatt låg. Detta innebär sammantaget att resurserna inte används optimalt. Orsakerna till detta kan förklaras av det inte är ekonomiskt lönsamt att återvinna t.ex. plast, glas och kritiska råmaterial från elektronik. Det beror även på att många fordonsdemonterare är små företag med begränsade möjligheter att återanvända annat än det som är mest lönsamt, samt att marknaden för reservdelar är begränsad. Många fragmenteringsbolag har inte möjlighet att investera i postfragmenteringsteknologier (PST) och därför blir kvaliteten på det återvunna materialet sämre. Även brister i nuvarande regelverk, t.ex. att definitionen av materialåtervinning i nuvarande ELV-direktiv inkluderar deponitäckning, bidrar till att resurserna i uttjänta fordon inte tas tillvara. ELV- och 3R-

⁸ Se t.ex. [Scania 2021](#) och [Cirkulär ekonomi | Volvo Cars - Sverige](#)

typgodkännandedirektiven ger inte heller tillräckliga incitament för tillverkare att tillhandahålla demonteringsinformation som skulle underlätta återanvändning, återtillverkning och materialåtervinning. Det specificeras inte heller i nuvarande ELV-direktiv att fordonstillverkare ska bidra ekonomiskt till att täcka kostnader för demontering, återtillverkning, återanvändning och materialåtervinning. Sverige har inte gått längre än kraven i ELV-direktivet och problembilden ser därför liknande ut i Sverige.

Ytterligare ett problem är att det finns en stor andel saknade fordon som med nuvarande ELV-direktiv inte samlas in för att hanteras miljömässigt rätt. EU-kommissionen uppskattar att ca 32 procent av registrerade fordon inom EU försvinner från statistiken. En del av dessa återvinns sannolikt enligt regelverket men brist på koordinering mellan EU-länder gör att det inte registreras. Det finns även en stor mängd icke-trafiksäkra fordon som exporteras från EU årligen. Oavsett anledningen till att dessa fordon saknas i statistiken innebär det att en betydande andel av fordonen sannolikt inte har hanterats på ett miljömässigt bra sätt när de har blivit avfall. Det innebär även en orättvis konkurrens mot de auktoriserade fordonsdemonterare som följer uppsatta krav. Exporten av begagnade bilar, som inte bedöms trafiksäkra och med höga avgasutsläpp, till länder utanför EU innebär både miljömässiga och sociala utmaningar. 2020 exporterades 870 000 begagnade fordon från EU och enligt en uppskattning från Nederländerna beräknas ca 60 procent inte vara trafiksäkra eller uppfylla EU:s utsläppskrav. Drivkrafterna bakom dessa problem är bl.a. att ekonomiska aktörer har ekonomiska incitament att sälja fordon som begagnade i stället för att lämna dem till en auktoriserad demonterare som uttjänat. Det finns även ekonomiska incitament att sälja uttjänat fordon till en oseriös fordonsdemonterare i stället för att lämna till en auktoriserad fordonsdemonterare som måste följa regelverket och de kostnader det medför. Efterfrågan på begagnade bilar från utvecklingsländer och lägre krav kopplade till utsläpp från bilar i dessa länder driver på exporten av begagnade bilar från EU. Befintlig lagstiftning ställer inte tillräckliga krav på att spåra fordon till dess att de blir uttjänat. Även svårigheter med att dela information om registrering och avregistrering mellan medlemsländer bidrar till problemet. Bristen på tydliga och juridiskt bindande kriterier för att avgöra när en bil är begagnad eller uttjänat försvårar möjligheten att efterleva kraven i nuvarande ELV-direktiv. Även avsaknaden av krav på att endast fordon med godkänd kontrollbesiktning får exporteras bidrar till att exporten av fordon är stor. Det saknas även krav enligt nuvarande ELV-direktiv på att medlemsländer ska genomföra tillsyn eller andra åtgärder för att öka efterlevnaden av kraven i direktivet. Även i Sverige finns problem med illegala skrotningsverksamheter och illegal export av uttjänat fordon. Den problembild som kommissionen beskriver stämmer till viss del även för Sverige.

Det fjärde problemområdet som identifierats är att det finns en outnyttjad potential för ökad cirkularitet till följd av att alla fordon inte omfattas av det befintliga ELV-direktivet. Ungefär 85 procent av de 323 miljoner fordon som är registrerade inom EU omfattas av det nuvarande ELV-direktivet. Det finns 52 miljoner fordon (motorcyklar, släpfordon samt tunga lastbilar och bussar) inom EU som inte omfattas av nuvarande ELV-direktiv. Sett till massa utgör de undantagna fordonen 33 procent av de registrerade fordonen inom EU. Dessa

fordon omfattas i dagsläget inte av några specifika krav när det kommer till ekodesign och hantering när de blir avfall, vilket riskerar att innebära utsläpp, förlorade möjligheter för återanvändning och återtillverkning av delar och materialåtervinning samt bristande design för återvinning. Det faktum att vissa länder har infört vissa krav gällande hanteringen av dessa fordon när de blir uttjänta riskerar att leda till en fragmentering av EU:s inre marknad. Den främsta förklaringen till detta problem är att dessa fordon inte inkluderas i nuvarande ELV-direktiv. I Sverige utgör personbilar och lätta lastbilar 75 procent av det totala antalet registrerade fordon som nu föreslås omfattas av förordningen. Av de nya kategorierna utgör släpfordon nästan 70 procent av antalet registrerade fordon. Inte heller i Sverige finns det speciella krav på hur dessa övriga fordon ska hanteras när de blir avfall. Hur dessa fordon hanteras när det blir avfall och i vilken utsträckning delar och komponenter återanvänds och avfallet materialåtervinns saknas det underlag om. Hur problembilden ser ut i Sverige är därför svårt att veta.

3.2. Befintliga styrmedel

I svensk rätt är ELV-direktivet i huvudsak införlivat genom förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar och bilskrotningsförordningen (2007:186). I förordningen om producentansvar för bilar regleras bl.a. mottagningssystem, mottagningsställen och skyldigheter att ta hand om uttjänta bilar. Den reviderade förordningen, som trädde i kraft den 1 maj 2023, syftar till att anpassa det svenska regelverket till avfallsdirektivets⁹ minimikrav för utökat producentansvar. Det innebär att producenterna har nya skyldigheter om bl.a. rapportering, rutiner för internkontroll och offentliggörande av information samt att roller och skyldigheter tydliggörs. Förordningen om producentansvar för bilar innehåller dock inte bestämmelser om ett system med producentansvarsorganisationer. 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).

Bestämmelser om anmälningsplikt för att tömma, demontera eller på annat sätt yrkesmässigt återvinna uttjänta fordon som omfattas av bilskrotningsförordningen finns i miljöprövningsförordningen (2013:251). Bestämmelser om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13). Kompletterande bestämmelser till EU-lagstiftning om marknadskontroll finns i fordonslagen (2002:574). Bestämmelser om straff eller administrativa sanktioner finns i förordningen om producentansvar för bilar, bilskrotningsförordningen och förordningen (2012:259) om miljöstraffsavgifter.

Regler om flyttning av uttjänta bilar och andra fordon finns i lagen (1982:129) om flyttning av fordon i vissa fall respektive förordningen (1982:198) om

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv.

flyttning av fordon i vissa fall. I avfallsförordningen (2020:614) finns en bestämmelse om att en uttjänt bil inte får lämnas till någon annan än en producent eller en auktoriserad bildemonterare.

3R-typgodkännandedirektivet är i huvudsak införlivat i svensk lagstiftning genom bestämmelser i fordonsförordningen (2009:211) och Transportstyrelsens föreskrifter. Kompletterande bestämmelser till EU-lagstiftningen beträffande typgodkännande av fordon finns också i fordonslagen (2002:574). Registrering av nya fordon regleras i fordonslagen, fordonsförordningen och Transportstyrelsens föreskrifter. I vissa bestämmelser hänvisas till EU-förordningar, t.ex. hänvisas till förordning (EU) 2018/858 vid registrering av nya bilar.

Kraven på återvinningsbarhet finns för personbilar och lätta lastbilar i förordning (EU) 2018/858 vad gäller fordon som EU-typgodkänns. Det finns även krav på återvinningsbarhet för fordon i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:22)¹⁰. Kraven i TSFS 2016:22 gäller personbilar och lätta lastbilar som typgodkänns nationellt.

4. Förslag till förordning om cirkulära krav vid design av fordon och för hantering av uttjänta fordon

Den föreslagna förordningen har utökats till att, förutom personbilar och lätta lastbilar, i vissa delar inkludera även tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar. Förslaget fastställer krav på cirkularitet gällande design och tillverkning av fordon när det gäller återanvändbarhet och återvinningsbarhet samt återvinning och användning av återvunnet material. Det ska verifieras vid typgodkännande av fordon. Det fastställs även informations- och märkningskrav på delar, komponenter och material i fordon, bl.a. via ett produktpass för fordon och cirkularitet. Förslaget innehåller även krav på utökat producentansvar, insamling och behandling av uttjänta fordon samt krav vid export av begagnade fordon från EU till tredjeland. Förslagen i förordningen grupperas enligt nedan.

Cirkulär design och informationskrav

Förslaget innehåller bl.a. skyldigheter för fordonstillverkare att designa fordon för återanvändning och materialåtervinning, tillhandahålla information om demontering och återvinning, inklusive användning och placering av kritiska råmaterial i fordon samt information om andelen återvunnet material i nya fordon. Ett produktpass för fordon och cirkularitet ska utvecklas.

Återvunnet innehåll i nya fordon

Målen för andelen återvunnen plast i nya fordon föreslås vara 25 procent till 2030. Kommissionen ges befogenhet att på sikt även fastställa mål för andelen återvunnet stål i nya fordon. Möjligheten att sätta mål för andelen återvunnet innehåll för andra material som t.ex. aluminium och kritiska råmaterial föreslås utvärderas i framtiden.

¹⁰ Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2016:22) om bilar och släpvagnar som dras av bilar och som tas i bruk den 1 juni 2010 eller senare.

Minimering av förekomsten av potentiellt skadliga ämnen

Förslaget innebär att gällande begränsning av metallerna bly, kadmium, kvicksilver och sexvärt krom förs över till förordningen. Minimering av förekomsten av ytterligare skadliga ämnen, i enlighet med Kemikaliestrategin, ska enligt förslaget ske inom ramen för Reach-förordningen¹¹ och dess nuvarande begränsningsregler.

Förbättrad och ökad behandling av uttjänta fordon

Förslaget innehåller en striktare definition av materialåtervinning jämfört med nuvarande direktiv och ett förbud mot att deponera icke-inert avfall från fragmentering av fordon, som inte genomgått en efterbehandling. Det föreslås också skyldigheter att demontera och öka återanvändningen av fler delar och komponenter från uttjänta fordon.

Export av fordon

Förslaget innehåller bindande kriterier för att särskilja uttjänta fordon från begagnade fordon och en tydligare ansvarsfördelning för skrotningsintyg. Förslaget innehåller även ett förbud mot export av fordon som inte har en godkänd besiktning samt åtgärder för förbättrad tillsyn genom t.ex. ökad informationsöverföring vid tullkontroll för att motverka illegala export av fordon.

5. Berörda branscher och aktörer

5.1. Fordonsindustrin

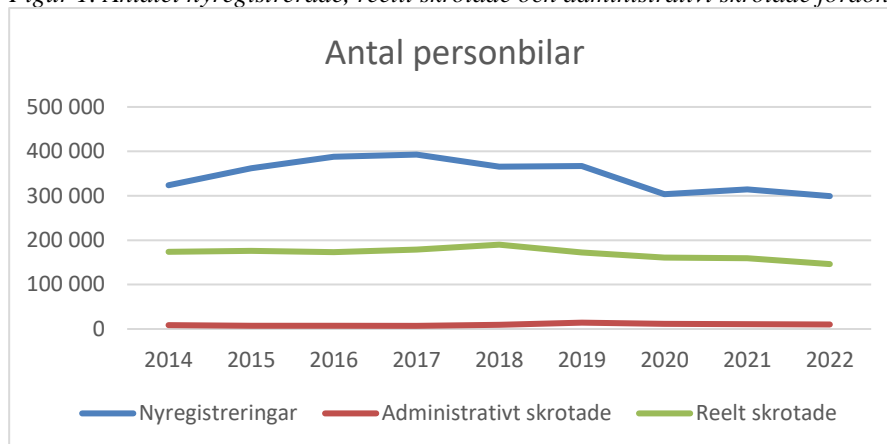
Fordonsindustrin är en viktig exportnäring i Sverige och står för ca 13 procent av den totala svenska varuexporten. Fordonsindustrin inklusive underleverantörer sysselsätter ca 166 000 personer i Sverige. Störst andel är sysselsatt inom de företag som tillverkar fordon, ca 74 000 i Sverige.¹² Figur 1 nedan redovisar antalet nyregistrerade, reellt skrotade och administrativt skrotade¹³ fordon under åren 2014–2022.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach).

¹² <https://mobilitysweden.se/kontakt/om-fordonsindustrin>

¹³ 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.

Figur 1. Antalet nyregistrerade, reellt skrotade och administrativt skrotade fordon, 2014 – 2022.

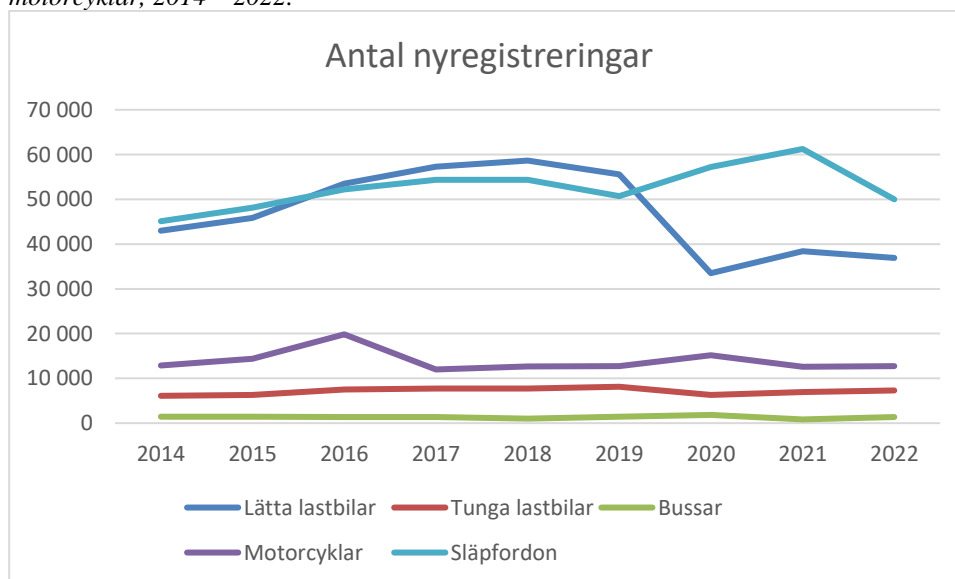


Källa: Bearbetade data från Trafikanalys 2023, Fordon på väg, Fordon, 2022 tabellverk, Statistik 2023:3, publicerad 2023-03-03.

Antalet nyregistrerade personbilar har varit ungefär 300 000 de sista tre åren. Antalet fordon som skrotas per år sjunker, under de tre sista åren skrotades i genomsnitt drygt 160 000 personbilar/år där ca 94 procent av dessa var reellt skrotade.

I figur 2 nedan redovisas antalet nyregistrerade lätta lastbilar, tunga lastbilar, bussar, släpfordon och motorcyklar under åren 2014–2022.

Figur 2. Antalet nyregistrerade lätta respektive tunga lastbilar, bussar, släpfordon och motorcyklar, 2014 – 2022.



Källa: Bearbetade data från Trafikanalys 2023 Fordon på väg, Fordon, 2022 tabellverk, Statistik 2023:3, publicerad 2023-03-03.

Antalet nyregistreringar av lätta lastbilar, tunga lastbilar, bussar, släpfordon och motorcyklar är relativt få jämfört med personbilar. Speciellt vad gäller tunga lastbilar, bussar och motorcyklar. Antalet lastbilar (lätta och tunga) som skrotades under 2022 var nästan 17 000. Under samma år skrotades nästan 600 bussar. Antalet motorcyklar och släpfordon som avregistrerades under 2022 var 6 700 respektive 11 000 stycken. Avregistreringsorsak framgår inte i statistiken,

vilket innebär att en viss mängd som avregistrerats för att de förts ut ur landet, inte skrotats.¹⁴

5.2. Aktörer som berörs av förslaget

De aktörer som kommer att beröras av den förslagna förordningen framgår nedan.

Fordonstillverkare

För personbilar (M₁) har två tillverkare i Sverige identifierats. En av de två företagen tillverkar bilar i mycket små serier, ca 30 bilar per år, vilket gör att de är undantagna förordningen enligt artikel 2.2(b).

Inga tillverkare av lätta lastbilar (N₁) har identifierats i Sverige. För tunga lastbilar (kategorierna N₂ och N₃) har två tillverkare identifierats. Dessa företag tillverkar även bussar (kategorierna M₂ och M₃).

De tillverkare av lastbilar, bussar och personbilar i Sverige som berörs av förslaget utgörs av globala koncerner.

När det gäller motorcyklar (L_{3e}-L_{7e}) har ett fåtal företag som tillverkar elektriska motorcyklar i Sverige identifierats. De svenska motorcykeltillverkarna är små företag.

Det finns relativt många tillverkare av släpfordon (O₁-O₄) i Sverige, knappt 30 tillverkare har identifierats. Majoriteten av dessa är mindre tillverkare som tillverkar små volymer av både tunga och lätta släpfordon och är därför sannolikt undantagna kraven i den föreslagna förordningen. Uppskattningsvis är det i storleksordningen 10 släpfordonstillverkare som omfattas av förordningen. Tillverkare av lätta släpvagnar är små eller medelstora företag.

Det finns flera svenska företag som tillverkar fordon som ingår i kategorin fordon avsedda för särskilda ändamål. Det gäller t.ex. tillverkning av husbilar, husvagnar, ambulanser och begravningsbilar. Dessa flesta av dessa fordon ingår primärt i kategorin personbilar (M₁). Fordon avsedda för särskilda ändamål omfattas som utgångspunkt inte av förordningen men ett fåtal av artiklarna gäller även för dessa fordon. Det kan även vara så att merparten av dessa tillverkas i små serier och därmed undantas den föreslagna förordningen.

Tillverkare av komponenter till fordon

Enligt SCB Företagsdatabas fanns det under 2022 98 företag¹⁵ i Sverige som tillverkar elektrisk och elektronisk utrustning för motorfordon och 483 företag¹⁶ som tillverkar andra delar och tillbehör till motorfordon.

¹⁴ Trafikanalys 2023, Fordon på väg, Fordon, 2022 tabellverk, Statistik 2023:3, publicerad 2023-03-03. <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/>

¹⁵ SNI-kod: 29.310 industri för elektrisk och elektronisk utrustning för motorfordon.

¹⁶ SNI-kod: 29.320 industri för andra delar och tillbehör till motorfordon.

Fordonsproducenter

Majoriteten av fordonen som berörs av förslaget tillverkas utanför Sverige. Majoriteten av de aktörer som anses som producenter enligt den föreslagna förordningen utgörs därmed i Sverige av företag som räknas som distributörför nya typgodkända fordon (framför allt bilar, släpvagnar, mopedbilar, motorcyklar) på den svenska marknaden. Dessa företag är små till medelstora företag.

Många av de större biltillverkarna samarbetar med företag i Sverige som sätter de nya bilarna på marknaden (distributörer). Det finns 41 fordonsproducenter för fordon i kategorierna M_1 och N_1 som idag har anmält sig till Naturvårdsverket. En del av dessa kan även vara producenter för fordon avsedda för särskilda ändamål (t.ex. husbilar).

Antalet producenter (tillverkare, distributörer och importörer) av tunga bussar och lastbilar uppskattas till ca 10–15 stycken.

För släpfordon (både tunga och lätta) finns det uppskattningsvis 40 företag som utöver tillverkare kommer att anses vara producent. Tillsammans med de svenska tillverkarna uppskattas antalet producenter därmed vara i storleksordningen 50 stycken.

Enligt branschen finns det uppskattningsvis ett femtiotal aktörer i Sverige som, utöver tillverkare är att anse som producent för motorcyklar och mopedbilar för försäljning på den svenska marknaden. Av dessa är drygt hälften mycket små företag. Vissa fyrhjuliga fordonstyper är typgodkända både som traktor, motorcykel eller som terränghjulingar fast de ser likadana ut. I de fall de saluförs som motorcykel omfattas de av kraven i förordningsförslaget. Antalet aktörer som anses vara producenter för motorcyklar uppskattas därmed vara som mest 50 stycken.

Fordonsdemonterare

Det finns idag ca 260 auktoriserade demonteringsföretag som tar emot uttjänta personbilar och lätta lastbilar (M_1 och N_1) men även i viss utsträckning motorcyklar och lätta släpfordon för skrotning. Antalet fordonsdemonterare har minskat kraftigt sedan början av 2000-talet. År 2002 fanns det 620 auktoriserade fordonsdemonterare i Sverige. Storleken på verksamheterna skiljer sig åt där många är små familjeföretag samtidigt som det finns större företag med flera anställda som bedriver verksamhet på flera olika ställen. Mängden skrotade bilar i olika fordonsdemonteringsverksamheter kan skilja från ett tiotal till flera tusen per år. Det är ungefär 150 fordonsdemonterare som står för ca 85 procent av de demonterade bilarna¹⁷. Enligt SBR plockar samtliga av deras 109 medlemmar (2023) ut och säljer reservdelar.

Det finns endast ett fåtal demonteringsföretag i Sverige som har tillstånd för att ta emot och demontera tunga lastbilar och bussar.

¹⁷ [Branschinformation - Sveriges Bilåtervinnares Riksförbund](#)[Sveriges Bilåtervinnares Riksförbund \(sbrservice.se\)](#)

Fragmenteringsföretag

Det finns 12 fragmenteringsföretag i Sverige, som hanterar allt från några hundra fordon till flera tiotusentals fordon per år.

Fordonsverkstäder

Det finns ca 3 500 fordonsverkstäder i Sverige.

Försäkringsbolag

Försäkringsbranschen i Sverige bestod år 2020 av 325 företag, varav 285 var svenska företag. Av dessa var 247 skadeförsäkringsföretag. Tillsammans sysselsätter försäkringsbranschen i Sverige omkring 22 000 personer. År 2020 uppgick summan inbetalda premier till trafik- och motorfordonsförsäkringar till omkring 33 miljarder kronor.¹⁸

Under samma period utbetalades omkring 19 miljarder i skadeersättning inom trafik- och motorfordonsförsäkringar. Antalet skadeärenden inom motorfordonsförsäkring uppgick 2022 till omkring 1,5 miljoner ärenden och trafikförsäkring till 189 000 ärenden. Fyra stora försäkringsbolag i Sverige står för runt tre fjärdedelar av marknaden för skadeförsäkringar räknat i inbetalda premier.¹⁹

Företag som exporterar/importerar begagnade fordon

Det saknas uppgifter om företag som exporterar och/eller importerar begagnade fordon från/till Sverige.

Offentlig sektor

Flera statliga myndigheter berörs av förslaget, bl.a. Naturvårdsverket, Transportstyrelsen, Tullverket, Kemikalieinspektionen, Polismyndigheten, Länsstyrelsen samt mark- och miljödomstolarna. Utöver dessa berörs även kommunerna.

Fordonsägare

Fordonsägare kan antingen vara en juridisk eller en fysisk person. Hur fördelningen ser ut för respektive fordonskategori skiljer sig åt. När det gäller personbilar ägdes 80 procent av de fordon som var i trafik under 2022 av fysiska personer (dvs. privatpersoner). Av dessa ägdes 65 procent av män. För motorcyklar ägdes lite drygt 80 procent av fysiska personer och av dessa var 90 procent män. Av de lätta lastbilar som var i trafik under 2022 ägdes 17 procent av fysiska personer och motsvarande siffra för tunga lastbilar var 4 procent.²⁰ Uppgifter saknas för bussar och släpfordon.

¹⁸ Försäkringsmarknaden – Svensk försäkring, [forsakringsmarknaden-2021k1.pdf](#) ([svenskforsakring.se](#))

¹⁹ Svensk Försäkring ([svenskforsakring.se](#))

²⁰ Bearbetade data från Trafikanalys 2023, Fordon på väg, Fordon, 2022 tabellverk, Statistik 2023:3, publicerad 2023-03-03. <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/>

6. Referensalternativ

Även om inte den föreslagna förordningen genomförs kommer aktörer i fordonsvärdekedjan i viss utsträckning påverkas av krav i bland annat batteriförordningen och kritiska råmaterialakten. De stora utmaningarna med stort miljöavtryck från tillverkningen av fordon, stor förbrukning av primära råvaror, både ekonomiska och miljömässiga förluster genom att material inte materialåtervinns, uttjänta fordon som inte samlas in eller hanteras illegalt samt fordon i dåligt skick som exporteras och blir avfall i andra länder kommer dock att kvarstå. Vissa av problemen förväntas öka genom en ökad elektrifiering av fordonsflottan och ökad efterfrågan av kritiska råmaterial. Eftersom fordonsmarknaden är internationell är möjligheterna att komma till rätta med problemen på nationell nivå begränsade. Nationella begränsningar riskerar även att fragmentera marknaden och begränsa konkurrensen. Problemen med bristande information gällande hanteringen av fordonen när det blir uttjänta och möjligheten att återanvända delar och komponenter från fordonen förväntas öka i takt med att fler elektrifierade fordon blir uttjänta.

7. Konsekvenser av den föreslagna förordningen

Kommissionens konsekvensanalys är strukturerad utifrån de fem policyområden (som framgår i avsnitt 4). Strukturen i denna konsekvensanalys följer i stället upplägget i den föreslagna förordningen. Detta för att det ska bli tydligare vilka konsekvenser respektive förslag förväntas medföra.

7.1. Utmaningar och oklarheter med att analysera konsekvenser

Två faktorer som påverkar möjligheten att analysera konsekvenserna av förslaget till förordning är att förslagen är tydliga och att aktörer som får ett utpekad ansvar ges förutsättningar att kunna leva upp till det ansvaret. I arbetet med konsekvensanalysen har flera utmaningar identifierats som gör att det blir svårt att förstå vilka konsekvenser som kommer att uppstå för vissa förslag.

Den första utmaningen är att det finns tre artiklar som omfattar fordon avsedda för särskilda ändamål men som tunga lastbilar och bussar eller släpfordon inte omfattas av, eller endast delvis omfattas av. Samtidigt kan tunga lastbilar och bussar eller släpfordon färdigställas som fordon avsedda för särskilda ändamål. De relevanta artiklarna är artikel 5 som reglerar tungmetaller och kemiska ämnen i fordon, artikel 16 om utökat producentansvar samt artikel 30 som ställer krav på vilka delar och komponenter som ska demonteras innan fragmentering. Ett fordon avsett för särskilda ändamål är ”fordon i kategorin M, N eller O som har särskilda tekniska egenskaper som möjliggör att de kan utföra funktioner som kräver specialarrangemang eller specialutrustning” (t.ex. campingbil, bepansrat fordon, ambulans, likbil, rullstolsanpassade fordon, husvagnar eller mobilkran). Det innebär med andra ord att dessa fordon tillverkas i flera steg utifrån ett annat fordon.

Så länge grunden utgörs av ett fordon i kategorierna M_1 eller N_1 uppstår inga oklarheter eftersom dessa fordonskategorier omfattas av samtliga krav i den föreslagna förordningen. T.ex. ett släpfordon omfattas dock inte av krav på att inte innehålla tungmetaller men när släpfordonet i ett efterföljande steg byggs om till en husvagn omfattas det fordonet av artikel 5. Detsamma gäller t.ex. en

buss som byggs om till en ambulans. Bussen omfattas inte av krav på att utpekade delar och komponenter ska demonteras innan fragmentering och därmed inte heller av kravet på att designas för att möjliggöra demontering av vissa delar och komponenter. En ambulans omfattas dock av kravet på att utpekade delar och komponenter (i grundfordonet) ska demonteras innan fragmentering.

Även gällande utökat producentansvar uppstår det oklarheter när fordon avsedda för särskilda ändamål utan undantag omfattas av artikel 16, där det även framgår t.ex. att producenten ansvarar för att målen för återanvändning, materialåtervinning och återvinning i artikel 34 nås. Samtidigt är släpfordon, bussar och de övriga nya fordonskategorierna undantagna vissa delar av kraven i artikel 16 och målen i artikel 34. Det är svårt att förstå vad konsekvenserna blir när fordon avsedda för särskilda ändamål omfattas av krav som inte gäller för det grundfordon de tillverkats av.

I skälsats 10 framgår att regleringen i artikel 5 ska gälla även för fordon avsedda för särskilda ändamål eftersom det framgår av nuvarande ELV-direktiv (som bara omfattar personbilar (M_1) och lätta lastbilar (N_1)). Det är logiskt för fordon avsedda för särskilda ändamål som byggs på ett basfordon i kategorin M_1 eller N_1 men inte för dessa specialfordon som byggs på ett fordon i någon av de nya kategorier som inkluderas.

Den andra utmaningen är att det utökade producentansvaret innebär en skyldighet för fordonsproducenter (för kategorierna M_1 och N_1) att säkerställa att fordonen som de satt på marknaden behandlas enligt de krav som finns på behandlingsanläggningar med tillstånd att hantera uttjänta fordon samt att de avfallsaktörer som hanterar de uttjänta fordonen når de föreslagna målen gällande återanvändning, materialåtervinning och återvinning. Samtidigt råder det fri konkurrens om de uttjänta fordonen, dvs. en auktoriserad bildemonterare behöver inte vara en del av producenternas insamlingsystem för att få ta emot och hantera uttjänta fordon. Det innebär att producenterna inte har full rådighet över avfallsflödet och därmed begränsade möjligheter att säkerställa att de kan leva upp till sina skyldigheter enligt förordningen.

En tredje utmaning är fordonens långa livslängd och hur man tar hänsyn till konsekvenserna både för fordon som redan satts på marknaden, som är äldre och som inte omfattas av de föreslagna nya produktkraven, och dagens och framtidens nyare bilar med annan komposition, mer elektronik och som i större utsträckning är elektrifierade. 323 miljoner fordon är registrerade i EU idag som behöver omhändertas när de blir uttjänta. Dessa kommer dock t.ex. inte med information i produktpass för fordon och cirkularitet eller omfattas av krav på cirkulära strategier. De närmaste 15–20 åren kommer uttjänta fordon samlas in och demonteras som inte omfattats av de nya produktkraven. Samtidigt är det viktiga att framtidssäkra förordningen för fordonssektorn som genomgår en snabb utveckling.

Det noteras att varken producentdefinitionen i artikel 3.1(22) eller bestämmelsen om utökat producentansvar i artikel 16 innehåller krav på etablering i en

medlemsstat, vilket innebär att en tillverkare i ett medlemsland som tillhandahåller ett fordon för första gången inom ett annat medlemslands territorium kan bli producent, även om fordonet säljs till slutkonsument via en distributör. Producentdefinitionen väcker generellt frågor om vem som blir producent i olika situationer och skiljer sig från den som antagits i batteriförordningen, som finns i WEEE-direktivet²¹ och som nyligen föreslagits i förslaget om producentansvar för textil i revideringen av avfallsdirektivet. I arbetet med konsekvensanalysen har Naturvårdsverket utgått från den nuvarande definitionen av producent i förordningen om producentansvar för bilar.

Vidare noteras att artikel 31.1 innehåller en skrivning om att de delar och komponenter som är lämpliga för återanvändning, återtillverkning eller renovering inte ska betraktas som avfall. Naturvårdsverket noterar att denna skrivning inte harmoniserar med avfallsdefinitionen i avfallsdirektivet och kan få konsekvenser för hanteringen av batterier. Denna fråga bör dock utredas på en mer övergripande nivå.

7.2. Kapitel I – Allmänna bestämmelser

Förslagen i korthet (artikel 1–3)

I artikel 2 framgår vilka fordonstyper som omfattas av den föreslagna förordningen, vilka undantag som finns samt vilka artiklar de nya fordonskategorierna omfattas av. Nuvarande ELV-direktiv omfattar fordon av kategorierna M₁ och N₁ (dvs. personbilar och lätta lastbilar). I tabellen nedan framgår de olika kategorier av fordon som föreslås ska omfattas.

| Fordonskategori | Omfattar fordon |
|------------------|---|
| M | Motorfordon som är konstruerade och tillverkade primärt för befordran av passagerare och deras bagage (personbilar och bussar) |
| - M ₁ | Högst åtta sittplatser utöver förarplats – inga stående passagerare. |
| - M ₂ | Mer än åtta sittplatser utöver förarplatsen, vikt som inte överstiger 5 ton oavsett om dessa motorfordon har utrymme för stående passagerare. |
| - M ₃ | Mer än åtta sittplatser utöver förarplatsen, högsta vikt som överstiger 5 ton oavsett om dessa motorfordon har utrymme för stående passagerare. |
| N | Motorfordon som är konstruerade och tillverkade primärt för godsbefordran (lätta och tunga lastbilar) |
| - N ₁ | Fordon med en högsta vikt som inte överstiger 3,5 ton. |
| - N ₂ | Fordon med en högsta vikt som överstiger 3,5 ton men inte överstiger 12 ton. |
| - N ₃ | Fordon med en högsta vikt som överstiger 12 ton. |
| O | Släpfordon |

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/19/EU av den 4 juli 2012 om avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE).

| | |
|-------------------|--|
| - O ₁ | Släpfordon med en högsta vikt som inte överstiger 0,75 ton. |
| - O ₂ | Släpfordon med en högsta vikt som överstiger 0,75 ton men inte överstiger 3,5 ton. |
| - O ₃ | Släpfordon med en högsta vikt som överstiger 3,5 ton men inte 10 ton. |
| - O ₄ | Släpfordon med en högsta vikt som överstiger 10 ton. |
| L | Motordrivna två-, tre- och fyrhjuliga fordon (motorcyklar) |
| - L _{3e} | Tvåhjulig motorcykel (inklusive enduro och trail). |
| - L _{4e} | Tvåhjulig motorcykel med sidvagn. |
| - L _{5e} | Trehjulig motorcykel. |
| - L _{6e} | Lätt fyrhjuling. |
| - L _{7e} | Tung fyrhjuling. |

Generellt kan sägas att den föreslagna förordningen utöver personbilar och lätta lastbilar även omfattar större bussar (M₂-M₃), tunga lastbilar (N₂-N₃), släpfordon (O₁-O₄) och motorcyklar (L_{3e}-L_{7e}). Förordningen börjar gälla för de nya kategorierna av fordon fem år efter ikraftträdandet. Det föreslås en rad undantag för de nya kategorierna av fordonen (artikel 2 punkt 3, 4 och 6), bl.a. undantas de från

- kraven på cirkularitet i kapitel II (artikel 4–7),
- kraven på tillverkaren i kapitel III (artikel 8–13) förutom kravet på att tillhandahålla information för demontering och utbyte av delar, komponenter och material i fordon (artikel 11),
- kraven för producentansvar och hanteringen av fordon när de blir avfall begränsas till att endast gälla för insamling och sanering av fordonen,
- kraven på avgiftsdifferentiering (artikel 21) och kostnadsansvar för fordon som blir avfall i en annan medlemsstat (gränsöverskridande producentansvar) (artikel 22).

Motorcyklar undantas även från kraven som gäller för export av begagnade fordon i kapitel V (artikel 38–45).

En utvärdering ska göras av kommissionen åtta år efter ikraftträdande för att bedöma om det finns behov av att de nya fordonskategorierna ska omfattas av fler artiklar i den föreslagna förordningen (artikel 55).

Enligt artikel 2.2(b) gäller förordningen inte för andra delar än chassit av ett fordon som har typgodkänts i flera steg för fordon i kategorierna N₁, N₂, N₃, M₂ eller M₃ (bussar och lastbilar).

Förordningen gäller inte för fordon som tillverkas i små serier (enligt definition i artikel 3 punkt 30 i förordning (EU) 2018/858) (artikel 2.2(c)). Det undantag som finns för fordon som tillverkas i små serier i nuvarande ELV-direktiv har utökats till att dessa nu undantas hela förordningen. Det innebär en lättnad för

tillverkare och företag som annars hade ansetts vara producent för de fordon som omfattas.

Även fordon av historiskt intresse (enligt artikel 3 punkt 7 i direktiv 2014/45/EU) är undantagna den föreslagna förordningen (artikel 2.2(d)). I nuvarande ELV-direktiv framgår i skälsats 10 att ”veteranfordon, det vill säga historiska fordon eller fordon med samlarvärde eller avsedda för museer som förvaras på ett förnuftigt och miljöanpassat sätt, antingen i körklart skick eller isärplockade i delar, omfattas inte av definitionen på avfall enligt direktiv 75/442/EEG” inte omfattas av direktivet. Det föreslagna undantaget innebär ett förtydligande av vad som räknas som ett fordon av historiskt intresse.

Enligt artikel 2.2(a) och 2.5 omfattar förordningen, med vissa undantag, inte heller fordon avsedda för särskilda ändamål, vilket definieras som ”fordon i kategorin M, N eller O som har särskilda tekniska egenskaper som möjliggör att de kan utföra funktioner som kräver specialarrangemang eller specialutrustning” (t.ex. campingbil, bepansrat fordon, ambulans, likbil, rullstolsanpassade fordon, husvagnar eller mobilkran). En liknande skrivning finns i 9 § förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar. Fordon avsett för särskilda ändamål omfattas dock av kraven om innehåll av kemiska ämnen (artikel 5), utökat producentansvar (artikel 16), finansiellt ansvar för producenter (artikel 20), insamling av uttjänta fordon (artikel 23), inlämning av uttjänta fordon till behandlingsanläggningar som har tillstånd (artikel 24), krav på skrotningsintyg (artikel 25), skyldigheter för fordonsägare (artikel 26), krav på sanering (artikel 29) samt krav på demontering av vissa delar och komponenter för återbruk och återvinning innan fragmentering (artikel 30). Enligt nuvarande ELV-direktiv och producentansvarsförordningen undantas fordon avsedda för särskilda ändamål målen för återanvändning, återvinning och materialåtervinning.

Artikel 3 fastställer definitionerna för tillämpningen av förordningen. Flera definitioner är överförda från ELV- och 3R-typgodkännandedirektiven som enligt förordningsförslaget ska upphävas eller från annan befintlig EU-lagstiftning, såsom direktiven 1999/37/EG, 2008/98/EG och 2014/45/EU eller förordning (EU) 2018/858. Konsekvenserna av de olika definitionerna framgår av analysen av de förslag där definitionerna används.

Problem/ hinder som beaktas

Genom att inkludera fler fordonskategorier vill kommissionen framför allt komma åt problemet med att det finns en outnyttjad potential för ökad cirkularitet. Genom att ställa krav på hanteringen av fler fordon när dessa blir uttjänta kan återanvändning, materialåtervinning och återvinning öka, vilket minskar förbrukningen av jungfruliga råvaror och den negativa miljöpåverkan det innebär.

Hur ser det ut i Sverige idag?

Det finns inga specifika krav i svensk rätt på hur tunga bussar och lastbilar (dvs. vars totalvikt överstiger 3,5 ton), släpfordon och motorcyklar ska hanteras när de blir avfall. Förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar och

bilskrotningsförordningen (2007:186) gäller endast personbilar, bussar eller lastbilar vars totalvikt inte överstiger 3,5 ton.

Om en fordonsdemonteringsverksamhet omfattar sådana fordon som inte omfattas av bilskrotningsförordningen (2007:186), t.ex. tunga bussar och lastbilar, krävs tillstånd från länsstyrelsen för verksamheten. Om en fordonsdemonterare hanterar andra uttjänta motordrivna fordon vars totalvikt inte överstiger 3,5 ton, t.ex. motorcyklar, krävs en anmälan till kommunen.

Konsekvenser för företag

Att fler kategorier föreslås omfattas av förordningen får framför allt konsekvenser för företag inom värdekedjan för motorcyklar, tunga lastbilar och bussar samt släpfordon. Det gäller allt från tillverkare till avfallsaktörer. Vilka konsekvenser som förväntas uppstå för dessa aktörer framgår mer i detalj under respektive kapitel.

Att småserietillverkare undantas från förordningen innebär en lättnad för mindre företag som har begränsade resurser att hantera tillkommande EU-reglering. Det innebär även lättnader för de större tillverkarna av lastbilar som tillverkar vissa lastbilar i mindre serier och därför vanligtvis typgodkänns genom enskilt godkännande.

Konsekvenser för fordonsägare

Att fler kategorier av fordon omfattas av den föreslagna förordningen jämfört med nuvarande ELV-direktiv innebär att ägare av motorcyklar, tunga bussar och lastbilar samt släpfordonsägare kommer att påverkas. Hur de påverkas framgår under respektive kapitel.

Konsekvenser för miljön

Att fler fordon omfattas kan förväntas medföra positiva konsekvenser för miljön men det är oklart i vilken storleksordning. Det beror dels på att den initiala bilden är att det inte finns stora problem vad gäller hanteringen av dessa fordonstyper när de blir uttjänta idag, dels genom att de nya fordonstyperna är undantagna från flera artiklar. Bl.a. undantas de från begränsningarna av kemiska ämnen, krav på demontering för återanvändning och mål för förberedelse för återanvändning och materialåtervinning respektive återvinning.

Social påverkan

Att fler fordonskategorier omfattas förväntas påverka arbetsmarknaden på de marknader som berörs. Det kommer att behövas kompetensutveckling och det kan ske en omfördelning av behovet av arbetskraft. Det kan även innebära att nya arbetstillfällen skapas totalt sett.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Att fler fordonskategorier inkluderas kommer innebära ökat arbete för de aktörer inom offentlig sektor som berörs.

7.3. Kapitel II – Krav på cirkularitet

Förslagen i korthet (artikel 4–7)

Kraven i detta kapitel gäller bara för fordon i kategorierna M₁ (personbilar) och N₁ (lätta lastbilar). Artikel 5 omfattar dock även fordon avsedda för särskilda ändamål enligt artikel 2.2(a).

I artikel 4.1 fastställs att fordon som EU-typgodkänns sex år efter ikraftträdandet av den föreslagna förordningen, utifrån vikt, ska vara minst 85 procent återanvändningsbara eller materialåtervinningsbara samt minst 95 procent återanvändningsbara eller återvinningsbara (inklusive energiåtervinning). Detta anges redan i nuvarande ELV-direktiv (artikel 7.4) men det är oklart i vilken utsträckning det har bidragit till att nå målen i avfallsledet.

Artikel 5 ställer krav på kemiska ämnen i fordon på motsvarande sätt som i nuvarande ELV-direktiv. Det finns inga regler i förslaget för hur nya begränsade ämnen och undantag för dessa ska hanteras. Artikel 5 hör ihop med skälsats 15–17, där det framgår att andra farliga ämnen (utöver bly, kvicksilver, kadmium och sexvärt krom) ska regleras i Reach-förordningen. Där framgår också att undantag för användande av bly och kadmium i batterier initialt ska tas över av denna förordning men på sikt ska överföras till den kommande batteriförordningen. Enligt artikel 55 ska kommissionen vid utvärderingen som ska göras åtta år efter ikraftträdande utvärdera bestämmelserna kring information om kemiska ämnen som inger betänkligheter och behovet av att införa ytterligare bestämmelser för ämnen som kan försvåra högkvalitativ materialåtervinning av uttjänta fordon.

I artikel 6 ställs ett nytt krav på att personbilar och lätta lastbilar som EU-typgodkänns sex år efter ikraftträdande ska innehålla minst 25 procent plast som återvunnits från konsumtionsavfall. Av detta ska minst 25 procent utgöras av återvunnen plast från uttjänta fordon av samma typ. Trots att skälsats 63 anger att materialåtervinningsmål för plast från uttjänta fordon ska öka kontinuerligt ges det ingen möjlighet i förslaget att skärpa kraven om återvunnen plast i fordon.

Artikel 6.3 ger kommissionen befogenhet att anta delegerade akter som fastställer minimikrav för andel återvunnet stål från konsumtionsavfall i fordon. Ett sådant minimikrav ska baseras på en genomförbarhetsstudie som utförs av kommissionen. Kommissionen ska även utreda genomförbarheten för ytterligare minimikrav av andel återvunnen råvara i fordon (artikel 6.4), dels för andel återvunnen aluminium och magnesium, inklusive legeringar, i fordon, dels för andel neodym, dysprosium, praseodym, terbium, samarium och bor i de permanentmagneter som sitter i elmotorer. Utifrån resultaten av genomförbarhetsstudien ges kommissionen befogenhet att ta fram delegerade akter och att anta en genomförandeakt som etablerar metodologin för att beräkna och verifiera andel återvunnen råvara i fordon.

Artikel 7 anger fordonstillverkarens ansvar att designa fordon som typgodkänns för att möjliggöra demontering och byte av vissa komponenter. I ELV-direktivet ska medlemsländerna uppmuntra t.ex. design som ökar återanvändning och

materialåtervinning. Förslaget har en utökad omfattning och är mer konkret i vilka fordonsdelar som omfattas.

Problem/ hinder som beaktas

Förslagen i detta kapitel förväntas bidra till att minska miljöavtrycket från fordonens livscykel genom att öka cirkulariteten. Detta genom att underlätta för ökad återanvändning, materialåtervinning och användning av återvunnet material. Förslagen syftar även till att bidra till att komma till rätta med problemet om att den miljömässiga och ekonomiska potentialen i hanteringen av uttjänta fordon inte tas tillvara.

Materialåtervinningsgraden varierar för de olika materialen, både i Sverige och EU. Generellt är materialåtervinningsgraden hög för stål och aluminium medan den är låg för t.ex. plast och kritiska råvaror. Kopplingen mellan designkrav och cirkularitet är samtidigt svag oavsett material, vilket ger utrymme för förbättringar.

Hur ser det ut i Sverige idag?

Huvuddelen av reglerna för EU-typgodkännande av fordon finns i förordning (EU) 2018/858 (bilar och släp till bilar).

Kraven vad gäller typgodkännande skiljer sig i mycket begränsad omfattning mot det som gäller enligt 3R-typgodkännandedirektivet. Det intyg om överensstämmelse som enligt direktivet ska utfärdas i samband med inledande kontroll av företagets system för återvinningsbarhet eller återanvändningsbarhet utgår dock.

Det finns idag mål vad gäller återanvändbarhet eller återvinningsbarhet när det gäller EU-typgodkännanden och nationella typgodkännanden som utfärdas för personbilar och lätta lastbilar, oavsett om fordonen tillverkas i småserier eller inte.

Målen i artikel 4.1 om återanvändbarhet, materialåtervinningsbarhet och återvinningsbarhet m.m. kopplar till målen som föreslås i artikel 34, vilka är desamma som i nuvarande ELV-direktiv och som är implementerade i förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar.

I nuvarande ELV-direktiv finns i artikel 4.1(b) en uppmaning till medlemsländerna att uppmuntra att design av nya fordon möjliggör och underlättar demontering, återanvändning och återvinning. Krav på återvinningsbarhet och återanvändbarhet finns i 3R-typgodkännandedirektivet. Artikel 7 i förslaget till förordning har mer långtgående krav och lägger ett tydligt ansvar på tillverkaren. Dock anges endast design för demontering och byte, inte återanvändning och återvinning. Artikel 7 kopplar till artikel 11, som anger vilken information som fordonstillverkare ska lämna till avfallshanterare och bilverkstäder för demontering och byte av delar.

Konsekvenser för företag

Det är framför allt det företag i Sverige som tillverkar personbilar som berörs av förslagen i detta kapitel. Eftersom artikel 5 även gäller för fordon avsedda för särskilda ändamål omfattas även tillverkare av dessa fordon. Harmoniserade krav rörande t.ex. innehåll av återvunnen råvara kan innebära konkurrensfördelar eftersom det svenska företaget bedöms ligga i framkant vad gäller hållbarhet.

Förslagen tar inte hänsyn till att fordonstillverkare söker sina typgodkännanden i flera olika länder och då använder samma system. I andra sammanhang finns det inom typgodkännandeverksamheten regleringar som underlättar användandet av inledande kontroller utförda av andra medlemsstaters typgodkännande-myndigheter. Om detta inte samordnas på ett bra sätt kan det innebära nya kostnader för fordonstillverkarna.

Ökade krav på att tillverka fordon för att öka cirkulariteten och underlätta demontering av fordonsdelar kan vara en utmaning som medför ökade kostnader beroende på hur fordonsdelarna är hopfogade idag. Enligt kommissionens konsekvensutredning uppskattas kostnaderna öka med 66 euro per fordon (2035). Denna kostnadsuppskattning är sannolikt låg. Att hitta nya lösningar på fastsättningar kräver både produktutveckling och nya krockprov av fordonen, vilket är mycket kostsamt. Ökade krav som ska kontrolleras vid typgodkännande förväntas innebära ökade kostnader för fordonstillverkare och andra aktörer som ansöker om typgodkännande.

Artikel 4.2 kan förväntas innebära viss administrativ börda i form av att kravställa och samla in data från underleverantörer för korrekt beräkning av återvinningsbarhet och återanvändbarhet i fordonets designfas. Metoder för detta antas dock redan finnas på plats idag.

Kravet i artikel 6 på ökad andel återvunnen plast förväntas ge ökade kostnader för det företag i Sverige som tillverkar personbilar och deras underleverantörer. På EU-nivå uppskattas denna kostnad inklusive andra krav till 39 euro per bil och år. Den svenska fordonsbranschen ligger i framkant vad gäller återvunnen plast i nya fordon, med likvärdiga interna mål som förslaget kräver. Den utmaning som främst framhävs är kravet om att endast konsumtionsavfall (ej produktionsspill och liknande) får inkluderas i beräkning av måluppfyllnaden. Det innebär att den svenska fordonsbranschen redan har kommit en bit på väg och kostnader förväntas därför vara lägre än för EU i genomsnitt.

Artikel 6 anger att kravet om 6,25 procent (25 procent av 25 procent) återvunnen plast från andra fordon endast gäller fordon av *samma typ*. Enligt definitionen i artikel 3 punkt 32 i förordning (EU) 2018/858 gäller att en fordonstyp 1) ska ha samma tillverkare, och 2) ska ha liknande konstruktionen (förenklat beskrivet). Naturvårdsverket tolkar det som att det innebär slutna kretslopp av plast för respektive tillverkare och fordonskategori. Konsekvenserna skulle bli stora, ekonomiskt, logistiskt och processuellt för producenterna och miljönyttan skulle riskeras bli minimal om det inte skulle kunna samordnas på en, åtminstone, nationell nivå.

Kraven på ökad cirkularitet kommer även att påverka aktörer i avfallsledet genom ökad efterfrågan på återvunnen plast från uttjänta fordon och annat konsumtionsavfall som innehåller plast.

Krav på andel återvunnet material antas öka återvinningsgraden och minska beroendet av jungfrulig råvara. Att minimikrav för andelen återvunnen råvara i fordon introduceras innebär att marknader för återvunnen råvara stärks med en ny stor köpstark kundgrupp. I nuläget gäller det bara för plast men kan komma att gälla för stål och andra material om kommissionen antar delegerade akter med minimikrav.

Eftersom förslagen i artikel 4 inte bedöms medföra ytterligare krav jämfört med idag förväntas det inte påverka kostnaden för företagen. Detsamma antas gälla för artikel 5, under förutsättning att fordon avsedda för särskilda ändamål som i grunden är ett släpfordon, en tung lastbil eller buss inte omfattas (se avsnitt 7.1).

De ökade kostnaderna för fordonstillverkarna antas föras vidare till fordonskonsumenter.

Konsekvenser för fordonsägare

Förslaget förväntas påverka hur fordonsdelar till personbilar och lätta lastbilar ska fogas samman för att dessa enkelt ska kunna monteras isär. Sådana krav kan ha påverkan på både kostnader och fordonens trafiksäkerhet. Eftersom kraven kommer att gälla alla fordon (M₁ och N₁) som sätts på den europeiska marknaden antas att inga marknadsfördelar kommer uppstå. Konsumentens val kommer således troligen inte ändras.

Konsekvenser för miljön

Genom att använda mer återvunnen plast minskar behovet av jungfrulig råvara och mindre avfall förväntas gå till förbränning. Samtidigt beror miljövinster på omfattningen och utformning av regleringen. Det är många faktorer som ska beaktas enligt artikel 6.5. Något ökade krav på design för demontering kan förväntas bidra till att öka utbudet av begagnade delar och komponenter. Det innebär att behovet av jungfrulig råvara för nyproduktion av reservdelar kan minska.

Förslaget beaktar inte behovet att minimera resursförbrukningen, en ökad cirkularitet kan tvärtom legitimera en fortsatt ökning av stora personbilar på marknaden.

Eftersom kravet på att minimera användningen av ämnen som inger betänkligheter (artikel 5.1) inte är bindande är det oklart om skyddet för hälsa och miljö kommer att öka. Det finns inget incitament att införa nya begränsade ämnen i Reach-förordningen för dessa fordon, vilket gör att ett utökat skydd för hälsa och miljö uteblir.

Social påverkan

I kommissionens konsekvensanalys uppskattas att den största effekten på arbetskraften kan härledas till kraven på innehåll av återvunnen plast.

Uppskattningsvis skulle det enligt kommissionen innebära i storleksordningen ca 150 nya jobb (baserat på Sveriges befolkningsandel inom EU).

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslagen i artikel 4–7 förväntas medföra begränsade budgetära konsekvenser för offentlig sektor och därmed för stadsbudgeten. Transportstyrelsen får vissa kostnader för att sätta sig in i de nya kraven inför typgodkännande. Det bedöms inte bli några direkt ökade kostnader för utfärdandet av de olika typgodkännandena jämfört med dagens hantering eftersom samma antal fordonstillverkare ska bedömas som idag (M_1 och N_1). Kompetensutveckling krävs för marknadskontrollmyndigheten för kemiska ämnen i fordon (Kemikalieinspektionen) gällande de fordon som omfattas av förordningens olika krav.

7.4. Kapitel III – Skyldigheter för tillverkare

Förslagen i korthet (artikel 8–13)

Endast artikel 11 gäller alla kategorier av fordon. Övriga artiklar i kapitel III omfattar bara personbilar (M_1) och lätta lastbilar (N_1).

I artikel 8 finns krav på att fordonstillverkare av personbilar och lätta lastbilar inför EU-typgodkännande ska tillhandahålla dokumentation som visar att kraven i artikel 4, 5, 6 och 7 uppfylls. Fordonstillverkare av EU-typgodkända fordon ska enligt artikel 9 upprätta en cirkulär strategi för hur de ska följa upp att kraven i kapitel II uppfylls. Det specificeras vilka aspekter strategin ska innehålla (bilaga IV, del A). Strategin ska lämnas till myndigheten som ansvarar för typgodkännande. En kopia ska även tillhandahållas till kommissionen. Strategin ska följas upp och uppdateras vart femte år och skickas till typgodkännandemyndigheten och kommissionen. Kommissionen ska göra strategierna och uppdateringarna offentligt tillgängliga (undantaget sekretessbelagd information).

Artikel 10.1 innebär ett nytt krav på att tillverkare av EU-typgodkända fordon, fram till dess att minimikrav på innehåll av återvunnen råvara finns, ska ange andelen återvunnen råvara i fordonen. Det ska även redogöras för om den återvunna råvaran kommer från konsumtionsavfall eller inte. Samma råvaror inkluderas som i artiklarna 6.3 och 6.4²². Typgodkännandemyndigheten ska kontrollera att dokumentationen finns och att den innehåller rätt information.

Enligt artikel 11 (som omfattar alla kategorier av fordon) ska information om borttagning och utbyte av delar, komponenter och material som finns i fordon tillhandahållas till service- och reparationsverkstäder samt aktörer i avfallsledet tre år efter ikraftträdande. Detta är reglerat även i nuvarande ELV-direktiv men är mycket generellt hållet och omfattar bara personbilar och lätta lastbilar. Tillverkare av personbilar och lätta lastbilar ska sju år efter ikraftträdande tillhandahålla informationen i ett produktpass för fordon och cirkularitet (artikel 13).

²² Neodym, dysprosium, praseodym, terbium, samarium och bor i permanentmagneter, aluminium och dess legeringar, magnesium och dess legeringar samt stål.

Ett nytt krav på märkning av delar och komponenter som innehåller plast införs i artikel 12. Artikel 12.2 innebär att tillverkare ska säkerställa att elmotorer som innehåller permanentmagneter märks med information om andel återvunnen råvara i elmotorn. Liksom artikel 10.1(a) kopplar denna artikel till artiklarna 27 och 28 i den föreslagna kritiska råvaruakten. Denna artikel bedöms inte gå längre än de förslagen.

Artikel 13 beskriver vad ett produktpass för fordon och cirkularitet ska innehålla. Ett sådant produktpass ska vara i linje med, och om möjligt integrerat i, andra miljöpass för fordon. Produktpasset ska innehålla den information som listas i artikel 11 för att möjliggöra demontering och utbyte av delar, komponenter och material i fordon och vara tillgängligt utan kostnad. Det finns inga krav på att begränsade ämnen eller ämnen som inger betänkligheter ska listas. Artikel 13 innehåller även vissa bestämmelser om hur produktpass ska utformas och tillgängliggöras samt bestämmelser om att kommissionen ska ta fram genomförandeakter för att närmare reglera hur produktpassen ska utformas och tillgängliggöras.

Problem/ hinder som beaktas

Förslagen i detta kapitel syftar framför allt till att öka informationsflödet från tillverkare till aktörer som underhåller, reparerar eller hanterar fordonen när de blir avfall. Förslagen förväntas bidra till ökad återanvändning och materialåtervinning och därigenom minska utmaningarna med hög resursförbrukning och underutnyttjad potential för cirkularitet. Förslaget syftar bl.a. till att öka användningen av begagnade fordonsdelar genom att ge bättre information t.ex. om digitalt låsta delar till demonterare. I Sverige pekas digitalt låsta delar ut som ett växande hinder i branschen.

Hur ser det ut i Sverige idag?

I nuvarande artikel 8.4 i ELV-direktivet och 33 a § bilskrotningsförordningen (2007:186) regleras att tillverkare av komponenter ska göra lämplig information angående demontering, lagring och provning tillgänglig för auktoriserade fordonsdemonterare. Det är dock inte reglerat exakt vad och exakt hur det ska ske. Det finns också reglerat i 23 § förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar att producenten ska se till att auktoriserade bilskrotare och motsvarande aktörer ska få tillgång till anvisning om sanering och demontering samt information för att underlätta återanvändning och återvinning. Bestämmelsen i 23 § reglerar också märkning av komponenter för att underlätta återanvändning och materialåtervinning. Förslaget till ny förordning innebär att mer omfattande information ska finnas tillgänglig och att det är tydligt utpekade att det är tillverkaren som har ansvaret för att tillhandahålla informationen. Det tillkommer en möjlighet för tillverkaren att ta ut en avgift för att täcka administrativa kostnader (artikel 11.2). Det är dock inte reglerat hur stor den avgiften får vara.

Konsekvenser för företag

I första hand påverkas tillverkare av komponenter och fordon. Även verkstäder och demonterare påverkas.

En större mängd svenska fordonstillverkare får ökade kostnader för det utökade tillverkaransvaret. Detta bedöms bli extra tydligt för tillverkare av lätta släpvagnar och eventuellt någon svensk tillverkare av elektriska motorcyklar. Dessa företag får kostnader för att ta fram information om hur fordonen ska monteras isär, hur delarna kan återvinnas/återanvändas samt kostnader för att dela denna information med verkstäder och aktörer i avfallsledet. De större koncernerna som tillverkar personbilar, lastbilar och bussar får ökade kostnader med de föreslagna kraven, även om det är den svenska personbilstillverkaren som påverkas mest eftersom den berörs av alla artiklar. För fordonstillverkare innebär det framför allt en administrativ börda att samla in och sammanställa information. Det finns redan idag system för tillhandahållande av information rörande reparation och underhåll som används för bilar, tunga släpvagnar, motorcyklar och mopeder. Att tillverkaren har ett system för att meddela sådan information kontrolleras i samband med typgodkännandet. Förslagen förväntas medföra kostnader för att utveckla de digitala plattformarna för att tillhandahålla informationen. Även andra större tillverkare har detta redan till viss del idag men endast för egna serviceverkstäder. Att informationen nu ska finnas tillgängliga för alla verkstäder, demonterare etc. innebär nya/ökade kostnader.

Även de många svenska företag som för in eller importerar EU-typgodkända fordon påverkas. Dessa företag får sannolikt kostnader för att föra ut fordonstillverkarnas information till verkstäder och avfallsaktörer i Sverige om hur delar, komponenter och material tas bort och kan bytas ut samt hur delarna kan återanvändas. Det är många olika företag som är engagerade i detta, vilket gör det svårt att överblicka kostnaderna.

Kravet på att redovisa innehåll av återvunnen råvara bedöms inte medföra ytterligare konsekvenser då liknande krav föreslås i den kritiska råvaruakten (artiklarna 27 och 28).

Tillverkningsvolymen för lätta släpfordon är inte så stor. Det innebär att ökade krav kan innebära att vissa tillverkare på sikt slutar med sin tillverkning eller går ihop till större företag. Detta sett till tidigare erfarenheter när typgodkännande introducerades för tillverkare av lätta släpfordon.

Förslaget innehåller bara krav på att typgodkännandemyndigheten ska kontrollera att system för att tillhandahålla informationen finns för personbilar och lätta lastbilar. För tillverkare av övriga fordon (tung lastbilar och bussar, släpfordon samt motorcyklar) kommer det vara upp till fordonstillverkarna att ha kontroll på detta inom sitt tillverkaransvar. Det förväntas även bli en uppgift för marknadskontrollmyndigheten. Det finns en risk att denna information inte blir tillgänglig för fordon som tillverkas utanför EU. Det finns en stor tillverkning av mopedbilar och motorcyklar i både Asien och USA och det är inte säkert att dessa företag har kännedom om EU-förordningar som går utöver reglerna om

EU-typgodkännande. Inom dessa områden är konsekvenserna av förslaget mycket svåra att överblicka.

De nya kraven på märkning i artikel 12 förväntas medföra vissa kostnader för fordonstillverkare och deras leverantörer. Krav på märkning av permanentmagneter föreslås redan i kritiska råmaterialakten och förväntas därför inte medföra ytterligare kostnader.

Förslagen om tillhandahållande av information innebär även vissa ökade kostnader för aktörer nedströms. Det förväntas innebära vissa kostnader för de digitala system som informationen enligt artikel 11 ska tillhandahållas via. Fordonstillverkarna har rätt att ta ut en viss avgift för de kommunikationsplattformar där informationen finns tillgänglig. Det förväntas även medföra behov av viss kompetensutveckling av personal inom reparation och underhåll samt i avfallsledet. Ökad tillgång på information för aktörer nedströms förväntas underlätta arbete med att byta ut delar och komponenter i fordon och därmed minskade kostnader. Information som tidigare bara har varit tillgänglig för varumärkenas auktoriserade verkstäder förväntas i och med förslaget bli tillgängligt för alla verkstäder. Det förväntas även medföra ett ökat utbud av begagnade fordonskomponenter som stärker aktörer på andrahandsmarknaden. Ökade kostnader är generellt mer utmanande för små eller mycket små verksamheter. Samtidigt ges aktörer i avfallsledet möjlighet till ekonomisk kompensation från producenterna för att hantera uttjänta fordon (artikel 20). Hur dessa förslag totalt sett kommer att påverka aktörer nedströms är därmed svårt att säga. Harmoniserade krav på detta område förväntas framför allt vara positivt för aktörer i avfallsledet eftersom fordonen som blir avfall i Sverige framför allt tillverkas i andra länder.

Konsekvenser för fordonsägare

Ökade kostnader för företagen för att ta fram och tillhandahålla information förväntas föras vidare till fordonskonsumenter.

Ett produktpass för fordon och cirkularitet och ökat informationsflöde från tillverkare till auktoriserade fordonsdemonterare kan tänkas öka utbudet av begagnade fordonsdelar för fordonsägare (direkt eller indirekt genom en verkstad). Ett större utbud innebär generellt lägre priser.

Konsekvenser för miljön

Om utbudet på begagnade delar och komponenter från fordon ökar, förväntas resursuttaget för att tillverka nya delar minska.

Social påverkan

Förslagen kan komma att påverka arbetsmarknaden för fordonsverkstäder genom efterfrågan på ny kompetens. Att information om borttagande och utbyte av delar och komponenter görs tillgänglig för alla verkstäder kan förväntas öka konkurrensen på marknaden för service och underhåll av fordon.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Alla tillverkare ska enligt artikel 11 tillhandahålla information om borttagande och utbyte av delar, komponenter och material i fordon. Det är dock endast tillverkare av personbilar och lätta lastbilar som omfattas av kravet enligt artikel 8.5 på att tillhandahålla dokumentation som intygar att kraven i artikel 11 uppfylls vid typgodkännandet av fordonet. Det tolkas som att det blir en uppgift för marknadskontrollmyndigheten att kontrollera att tillverkare av övriga fordon uppfyller detta krav.

Transportstyrelsen bedöms få något ökade arbetsuppgifter eftersom den nya information som företagen ska lämna i samband med EU-typgodkännandet ska kontrolleras. Myndigheten har till sin hjälp tekniska tjänster som gör den formella kontrollen och lämnar en rapport på detta. Eftersom antalet fordonskategorier inte utökas bedöms den ökade arbetsbördan inte vara så stor. Utöver det tillkommer ett administrativt arbete med att ta emot och kontrollera tillverkarnas uppdaterade cirkulära handlingsplaner (ska uppdateras vart femte år).

Eftersom det inte finns några krav på att företag listar begränsade ämnen och ämnen som inger betänkligheter som ingår i ett fordon är det svårt för marknadskontrollmyndigheten att ha kännedom om detta vid en inspektion.

7.5. Kapitel IV – Hantering av uttjänta fordon

Kapitel IV i den föreslagna förordningen är uppdelat i flera olika sektioner. Eftersom varje sektion innehåller flera omfattande artiklar följer konsekvensanalysen samma struktur. Avsnitt 7.5 är därför uppdelat i fyra olika sektioner.

*7.5.1. Allmänna bestämmelser**Förslagen i korthet (artikel 14–15)*

Förslagen i detta avsnitt omfattar alla kategorier av fordon.

I artikel 14 anges att medlemsländerna ska utse en eller flera behöriga myndigheter som ska ansvara för övervakning och kontroll av efterlevnad av krav gällande producenter och producentansvarsorganisationer i artikel 15–36. Varje land ska i samband med det utse en myndighet som är ansvarig för kontakten med kommissionen. Medlemsländerna ska också bl.a. anta allmänna och processuella bestämmelser som ska tillämpas av de ansvariga myndigheterna vid registrering av producenter enligt artikel 17, godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer enligt artikel 19, tillsyn av producentansvaret enligt artikel 16 och 20 om krav på insamling, behandling, måluppfyllnad och producentens finansiella ansvar samt rapportering enligt artikel 17.12 och 49.6. Senast tre månader efter ikraftträdandet ska medlemsländerna underrätta kommissionen om de behöriga myndigheterna.

Artikel 15 anger att alla anläggningar som avser att behandla uttjänta fordon som omfattas av förordningen och fordon avsedda för särskilda ändamål ska ha

tillstånd från behörig myndighet i enlighet med artikel 23²³ i avfallsdirektivet. Den behöriga myndigheten ska vid utfärdandet av tillståndet beakta anläggningens tekniska, finansiella och organisatoriska kapacitet för att kunna följa bestämmelserna i artikel 27 om krav på behandlingsanläggningar som har tillstånd. Tillståndet ska också säkerställa att behandlingsanläggningen kan utfärda skrotningsintyg i enlighet med artikel 25. Om tillstånd utfärdas av fler än en behörig myndighet ska detta vara samordnat.

Problem/ hinder som beaktas

Kraven i detta kapitel syftar till att bidra till att lösa problemen med bristande återanvändning och återvinning av uttjänta fordon som innebär att den fulla potentialen vad gäller miljömässigt och ekonomiskt värde inte tas tillvara. Förslagen ska även bidra till att lösa problemet med att det finns en outnyttjad potential för ökad cirkularitet till följd av att alla fordon inte omfattas av det befintliga ELV-direktivet.

Hur ser det ut i Sverige idag?

I nuvarande ELV-direktiv finns inget uttalat krav på utökat producentansvar, däremot finns det flera krav på producenter som påminner om de krav som finns i andra producentansvar. I Sverige har det funnits producentansvar för bilar sedan 1998. I och med Sveriges implementering av artikel 8a och minimikraven i avfallsdirektivet trädde förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar i kraft. I artikel 8.1 i avfallsdirektivet anges att medlemsländer *får* vidta åtgärder för att inrätta utökad producentansvar, vilket innebär att Sverige har gått längre än vad EU-lagstiftningen kräver. I artikel 8a.4 anges också att uttjänta bilar ska undantas kravet på att producenterna ska ta det finansiella ansvaret för bl.a. separat insamling och behandling. Sverige har valt att avvakta med införande av producentansvarsorganisationer i väntan på översynen av ELV-direktivet. I artikel 20 i förslaget till förordning tydliggörs producentens finansiella ansvar.

Naturvårdsverket är utpekad tillsynsmyndighet för producentansvaret för bilar och har i enlighet med förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar upprättat ett register för producenter (för fordonskategorierna M₁ och N₁) och med begränsad information jämfört med kraven i artikel 17. Naturvårdsverket har också idag tillsynsansvar över de regler som rör artikel 16 om krav på insamling, behandling och måluppfyllnad. Helt nytt enligt förordningen är godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer enligt artikel 19, tillsyn av producentens finansiella ansvar enligt artikel 20 samt att producenter ska ansöka till registret (artikel 17), i stället för att endast anmäla sig.

Förslagen i artikel 15 är idag delvis implementerade i 3–11 §§ bilskrrotningsförordningen (2007:186). Länsstyrelsen är idag ansvarig myndighet för auktorisation av verksamheter som demonterar fordon som omfattas av det nuvarande ELV-direktivet. Det tillkommer tydligare regler kring bestämmande om anläggningens tekniska, organisatoriska och finansiella kapacitet för att

²³ I artikel 23 i avfallsdirektivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska kräva att alla verksamhetsutövare som har för avsikt att behandla avfall ska inneha ett tillstånd från behörig myndighet.

uppfylla förordningen. Samordningsansvaret mellan ansvariga myndigheter blir tydligare i artikel 15.4.

Konsekvenser för företag

Alla fordonsdemonterare påverkas av förslagen samt även de MC-verkstäder som idag demonterar motorcyklar. Förslagen förväntas medföra kostnader för dessa verksamheter för att leva upp till de nya kraven. Sannolikt kan det förväntas bli svårare för mindre verksamheter att ta de kostnader det innebär att uppfylla kraven. Eftersom trenden redan är att antalet fordonsdemonterare minskar förväntas förordningen bidra ytterligare till detta.

Konsekvenser för konsumenter/hushåll

Om ökade krav innebär att antalet demonterare minskar förväntas avståndet till närmsta demonterare öka för fordonsägare som ska skrota sitt fordon. Samtidigt kan detta ökade avstånd eventuellt kompenseras för med nya upphämningsplatser (*collection points*, artikel 23.4).

Konsekvenser för miljön

Ökade krav på verksamheter som demonterar fordon för att få tillstånd/auktorisering förväntas medföra positiva konsekvenser för miljön till följd av att fordonen hanteras på ett miljömässigt bättre sätt. Det kan samtidigt riskera medföra att den illegala skrotningen ökar till följd av ökade kostnader för tillstånd och därmed en sämre hantering av de uttjänta fordonen.

Social påverkan

Ökade krav för att få tillstånd/auktorisering för mottagande och demontering av fordon kan innebära att befintliga verksamheter lägger ned och att arbetstillfällen försvinner.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Förslaget förväntas ge ansvarig myndighet, idag Naturvårdsverket, utökade arbetsuppgifter och kostnader i form av ökad administration, IT-kostnader, utvecklingskostnader, handläggning och tillsyn. De uppgifter som länsstyrelsen idag ansvarar för förväntas också utökas i form av en mer omfattande auktorisationsprocess, fler kategorier av fordon och mer samordningsansvar.

7.5.2. Utökat producentansvar

Förslagen i korthet (artikel 16–22)

Artikel 16–18 gäller samtliga fordonskategorier. Artikel 21 och 22 omfattar inte tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar. När det gäller artikel 16, 19.2 och 20.1(a) omfattas bussar, tunga lastbilar, släpfordon och motorcyklar endast i fråga om insamling och sanering av dessa fordon. Artikel 16 och 20 omfattar även fordon avsedda för särskilda ändamål.

Förslaget till förordning innebär obligatoriskt utökat producentansvar inom EU (artikel 16) för producenter av alla fordonskategorier. Förslaget om producentansvar liknar det i batteriförordningen och förslaget till förpackningsförordning vad gäller att det hänvisas till minimikraven för producentansvar i avfallsdirektivet men bygger vidare med bestämmelser som är

specifika för uttjänta fordon. Dessa omfattar producentregister (artikel 17) som handlar om att producenterna eller dess producentombud behöver ansöka till ett elektroniskt producentansvarsregister, krav kring ansökningsförfarandet och krav på rapportering till behörig myndighet om utförandet av skyldigheterna inom det utökade producentansvaret. Det omfattar även krav på producentansvarsorganisationer (artikel 18) som föreslås vara frivilligt för producenterna att ansluta sig till, godkännandeförfarande (artikel 19) som gäller antingen för producent eller producentansvarsorganisation beroende på om producenten är ansluten till en producentansvarsorganisation, kostnadsansvar (artikel 20) för insamling och behandling och differentierade avgifter (artikel 21) som omfattar sju parametrar som producentansvarsorganisationerna måste ta hänsyn till när de sätter sina avgifter. Dessutom finns specifika bestämmelser om gränsöverskridande producentansvar (artikel 22), vilket innebär att avfallskostnader för fordon som satts på marknaden i ett annat EU-land än där den blir avfall ska täckas av producenten. Artikel 21 och 22 gäller endast för personbilar (M₁) och lätta lastbilar (N₁).

Det noteras att enligt artikel 20.2 föreslås att behöriga myndigheter ska kontrollera genomsnittliga kostnader och vinster för avfallsaktörer samt hur mycket producenterna betalar till producentansvarsorganisationer. Medlemsstaten ska, enligt artikel 20.4, också besluta om den finansiella garanti som producenter med individuellt producentansvar ska kunna uppvisa. Den finansiella garantin ska vara differentierad och bero på faktorerna i artikel 21.

Förslaget till förordning skiljer sig från batteriförordningen och förslaget till förpackningsförordning i vissa avseenden, t.ex. att medlemsstaterna inte ges utrymme att göra det obligatoriskt för en producent att vara ansluten till en producentansvarsorganisation. Förslaget saknar också bestämmelser som hindrar insamling utanför producentansvaret.

Det noteras att det inte finns ett uttryckligt krav att en producent ska utse ett producentombud för utökat producentansvar i de medlemsstater där producenten inte är etablerad och där den tillhandahåller ett fordon på marknaden för första gången. En producent får dock bara tillhandahålla ett fordon på marknaden i en medlemsstat om den, eller dess producentombud för utökat producentansvar, är registrerat i den medlemsstaten (artikel 17.2). Det finns också ett krav på att en producent, eller i tillämpliga fall en producentansvarsorganisation, ska utse ett producentombud i varje medlemsstat enligt artikel 22.2. Medlemsstaterna ska möjliggöra att producenter får utse producentombud enligt minimikraven i avfallsdirektivet (artikel 3.1(24)).

Problem/ hinder som beaktas

Enligt EU-kommissionens konsekvensanalys motiveras förslaget av principen om att förorenaren betalar, *polluter pays principle*, för att öka insamling och behandling av fordon som annars inte skulle vara lönsam. Problemen idag handlar till stor del om att enbart det material och de komponenter som är lönsamt att återvinna eller återanvända tas om hand före fragmentering av uttjänta fordon. EU-kommissionen uppskattar också att uttjänta bilar exporteras som begagnade bilar trots att de inte är kördugliga. Problembilden handlar även

om att framtidssäkra hanteringen av uttjänta fordon i och med att materialkompositionen förändras och att fler och fler fordon elektrifieras.

Hur ser det ut i Sverige idag?

Producentansvar för bilar, och lätta bussar och lastbilar upp till 3,5 ton finns redan i Sverige idag och bygger på att producenterna ska tillhandahålla ett mottagningssystem för uttjänta fordon och ska se till att behandlingsmålen uppnås. Mottagningssystemet för fordon, Bilretur, ägs av bildemonterarna i form av Sveriges Bilåtervinnarens Riksförbund (SBR) och Stena Recycling, inte av producenterna.

Förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar införlivar delar av ELV-direktivet och är avsedd att uppnå minimikraven för producentansvar i avfallsdirektivet. Den svenska förordningen är dock relativt kortfattad, har ett otydligt kostnadsansvar för producenterna och omfattar inte producentansvarsorganisationer, godkännandeförörande eller differentierade avgifter. Det finns idag inte heller några bestämmelser som reglerar kostnadsansvaret för fordon som blir avfall i ett annat EU-land. En annan viktig förändring är att dagens producentansvar för fordon bara täcker fordonsklasserna M₁ och N₁, inte tunga fordon, släpfordon eller motorcyklar.

Konsekvenser för företag

Eftersom det redan finns ett producentansvar för personbilar (M₁) och lätta lastbilar (N₁) är det framför allt producenterna för övriga fordon (tung lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar) som påverkas av förslagen i detta avsnitt. Eftersom få tunga lastbilar och bussar blir avfall i Sverige och dessa fordon inte omfattas av kravet på gränsöverskridande producentansvar (artikel 22) bedöms dock konsekvenserna för dessa producenter inte bli alltför omfattande. Detta skulle dock kunna ändras i den mån begagnade elektrifierade tunga lastbilar och bussar blir svårare att exportera utomlands på grund av bristande laddinfrastruktur i de länder som idag importerar fordonen. Storleken på de ekonomiska konsekvenserna för producenter av motorcyklar och släpfordon beror till stor del på lönsamheten i hanteringen av dessa fordon när det blir avfall.

Den reviderade svenska förordningen för producentansvar för bilar (kategorierna M₁ och N₁) trädde i kraft i maj 2023, innan dess fanns inget krav på anmälan. Hittills är 41 fordonsproducenter anmälda i Naturvårdsverkets register.

Konsekvenserna för företagen handlar till stor del om hur producentansvaret täcker kostnaden för andra åtgärder, som ökad insamling och behandling i och med t.ex. ny återvinningsdefinition och nya krav att plocka ut vissa bildelar samt tydligare regler och system avsedda att minska export av begagnade fordon som egentligen borde klassas som avfall. Ökade krav vad gäller godkännande, finansiell garanti och rapportering väntas dock leda till ökade kostnader för producenterna. Mer tydlighet kring kostnadsansvaret för producenter väntas samtidigt underlätta för auktoriserade fordonsdemonterare. Det är oklart i vilken mån förslaget kan få stora konsekvenser för de producenter som kommer att omfattas av producentansvar, t.ex. om det påverkar hur de väljer att organisera

insamling och behandling av uttjänta fordon. En annan oklarhet gäller systemet för gränsöverskridande producentansvar, som innebär att producenter för personbilar (M_1) och lätta lastbilar (N_1) ska täcka kostnaden för behandling av uttjänta fordon som satts på marknaden i Sverige men som exporteras som begagnade fordon inom EU. Det innebär ett utökat ansvar jämfört med idag. Samtidigt kan kostnaderna för demontering etc. tänkas vara lägre i de länder där fordonen blir avfall än i Sverige på grund av lägre löner. Det utökade producentansvaret innebär även nya eller ökade kostnader för rapportering för de producenter som omfattas.

Förslaget om att behörig myndighet ska kontrollera kostnader och vinster för avfallsaktörer samt de avgifter producenterna betalar till producentansvarsorganisationerna kan indirekt få konsekvenser för avfallsaktörerna och producenterna om myndigheterna i förlängningen förväntas påverka dessa kostnader om de bedöms vara för höga (påverkar avfallsaktörerna negativt) eller för låga (påverkar producenterna negativt) enligt kraven i artikel 20.

Harmoniserade krav för utökat producentansvar bedöms underlätta för de stora koncerner som tillverkar och räknas som producenter av de fordon som sätts marknaden inom EU eftersom samma krav, i stort, gäller i samtliga medlemsstater.

Konsekvenser för fordonsägare

Det bedöms inte bli några större konsekvenser för ägare av personbilar och lätta lastbilar på grund av de nya bestämmelserna om producentansvar i detta avsnitt.

Konsekvenser för miljön

Miljövinsten med producentansvaret handlar om hur kostnadsansvaret bidrar till att öka återanvändningen och kvaliteten på återvinningen samt se till att fler uttjänta fordon samlas in. Det väntas ske främst genom den nya definitionen av materialåtervinning, att fler fordonskategorier omfattas av krav på producentansvar, ökade krav på att vissa delar och komponenter från personbilar och lätta lastbilar ska plockas ut och bestämmelser för att minska risken att uttjänta fordon exporteras som begagnade fordon. Det kan också antas att krav på differentierade avgifter kan styra mot mer cirkulär design och därmed möjliggöra ökad återvinning. EU-kommissionen uppskattar i sin konsekvensanalys att den kombinerade klimateffekten av producentansvaret till 2035 blir en minskning av 1,2 miljoner ton koldioxidekvivalenter samt att ytterligare 340 000 ton material tas om hand inom EU, främst genom minskad export av fordon som klassas som uttjänta. Detta kan jämföras med den totala beräknade minskningen för förordningen på 12,3 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år 2035.

Social påverkan

Kostnadstäckning för ökade krav på återvinningskvalitet och att bildelar plockas ut bedöms ställa högre kompetenskrav inom bildemonteringsbranschen. Detta påverkas också av teknikutvecklingen för bilar med större andel teknologi och elektrifiering. I den mån producentansvaret bidrar till att fler uttjänta fordon samlas in och behandlas kan behovet av arbetskraft komma att öka. Det sker

dock med bakgrund av en stadig minskning av antalet bildemonterare, som bedöms bero på ökade krav. Det är oklart i vilken grad omfattningen av nya fordonskategorier, inte minst motorcyklar, kan komma att påverka utbud och efterfrågan på arbetskraft.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Ökade krav inom producentansvaret och producentansvar för fler kategorier av fordon innebär ökade arbetsuppgifter och ställer högre krav på Naturvårdsverket att vägleda och utöva tillsyn, både från handläggare och jurister. Godkännande av producentansvarsorganisationer och producenter som uppfyller producentansvaret individuellt kommer att vara en ny och kostnadsdrivande uppgift. Att anpassa IT-system för bestämmelserna om registrering, i den mån de skiljer sig från dagens system, samt utöka för fler fordonstyper innebär dessutom ökade kostnader.

Kostnaden för att uppfylla artikel 20.2 kan bli betydande beroende på hur omfattande och ofta kontrollen av kostnader och vinster avses.

7.5.3. Insamling av uttjänta fordon

Förslagen i korthet (artikel 23–26)

Alla fordonskategorier och fordon avsedda för särskilda ändamål omfattas av förslagen i artikel 23–26 om insamling av uttjänta fordon. I förslagen ingår att producenter eller producentansvarsorganisationer ska organisera insamlingen av uttjänta fordon och fordonsdelar som är avfall inom den medlemsstat där de anses som producent (artikel 23). Dessa mottagningssystem ska uppfylla olika kriterier, bl.a. geografisk täckning. Producenterna och producentansvarsorganisationerna ska även informera om insamlingssystemen. Avfallsaktörer som inte är auktoriserade fordonsdemonterare får ta emot uttjänta fordon vid s.k. insamlingspunkter på vissa villkor, bl.a. att de är godkända av behörig myndighet.

Uttjänta fordon ska lämnas till auktoriserade fordonsdemonterare (artikel 24), vilket ska ske kostnadsfritt för den sista ägaren av fordonet. Fordonsdemonteraren som tar emot det uttjänta fordonet ska utfärda ett skrotningsintyg som ska rapporteras till behörig myndighet för att avregistrera fordonet (artikel 25). Slutanvändaren har också en skyldighet att lämna in uttjänta fordon till en auktoriserad fordonsdemonterare (artikel 26). Det finns dock ingen skyldighet att lämna ett uttjänt fordon till ett mottagningssystem inom producentansvaret.

Det bör noteras att insamlingen av uttjänta fordon föreslås omfatta även tyngre fordon (över 3,5 ton), motorcyklar och släpfordon, vilket är en förändring från idag.

Problem/ hinder som beaktas

I skälsatserna påpekas att en förutsättning för ökad återvinning och återanvändning är att uttjänta fordon samlas in. Artiklarna i del 3 av kapitel IV avser att till viss del harmonisera denna insamling genom krav som preciserar och bygger vidare på minimikraven för utökat producentansvar i avfallsdirektivet.

Bättre tillgänglighet för insamling samt förtydligande av krav på att fordonet ska lämnas till auktoriserad fordonsdemonterare när det är uttjänt och att insamlingen ska vara kostnadsfri för den siste användaren av fordonet har också för avsikt att minska illegal hantering av fordon.

Hur ser det ut i Sverige idag?

I förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar finns både skyldigheten för producenterna att ta emot uttjänta fordon utan ersättning samt krav på lämpliga mottagningssystem för uttjänta fordon (M_1 och N_1). Kraven omfattar bl.a. att det ska finnas ett mottagningsställe inom slutanvändarens kommun eller inom 50 km. Kraven på mottagningssystemet har funnits sedan 2007 men effekten av systemet har inte utvärderats i någon större omfattning. Eftersom nuvarande system helt finansieras av värdet på material och komponenter är det svårt att bedöma i vilken utsträckning mottagningssystemet skulle kunna ha sett annorlunda ut, t.ex. genom bättre service, om kostnaden täcktes fullt ut av producenterna. Det finns ca 260 auktoriserade fordonsdemonterare i Sverige (för fordonsklasserna M_1 och N_1). Några av dessa tar även emot motorcyklar och lätta släpfordon. Antalet fordonsdemonterare sjunker dock stadigt i och med ökade krav.

Det finns idag inga bestämmelser som reglerar insamlingen, t.ex. krav på mottagningssystem för tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar.

Skillnader i förslaget till förordning är att fler fordonskategorier omfattas av krav på mottagningssystem och att en producent eller producentansvarsorganisation ska se till att mottagningssystemet är tillgängligt att ta emot alla fordon och fordonsmärken inom sin fordonskategori (artikel 23.1 och 23.2(d)). I förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar är skyldigheten enbart att ta mot sina egna fordon eller andras fordon om det saknas en producent för dessa. Ytterligare en förändring är att uttjänta fordon tillåts lämnas till godkända avfallsaktörer, inte enbart till auktoriserade fordonsdemonterare (artikel 23.4). Dessutom ska mottagningssystemet ta emot uttjänta fordon kostnadsfritt även om elbilsbatterierna saknas (artikel 24.2), vilket inte är fallet idag. Slutligen finns det i förslaget ett utpekat ansvar för slutanvändaren att lämna sitt uttjänta fordon till en auktoriserad fordonsdemonterare eller en avfallsaktör som är godkänd att ta emot fordon enligt artikel 23.4. Ett liknande krav infördes för bilar (M_1 och N_1) i avfallsförordningen 2023.

Svenska fordonsdemonterare beräknar att färre och färre uttjänta bilar lämnas in till dem, något som påverkar mängden hanterat material men inte återvinningsmålen.

Konsekvenser för företag

En ökad kostnad för producenter av de föreslagna nya fordonskategorierna uppstår för att tillhandha ett lämpligt mottagningssystem som uppfyller kraven på t.ex. god servicegrad. Det är dock oklart hur stora kostnaderna blir. Med tanke på att fordonen hanteras redan idag och att antalet fordon som blir uttjänta

årligen i Sverige inom dessa kategorier är litet förväntas inte någon större utbyggnad krävas. Insamlingen kan även ske via enklare insamlingsplatser.

Förslaget om att fordon som saknar elbilsbatterier också ska tas emot kostnadsfritt kan påverka bildemonterarna negativt då värdet på batterierna bedöms vara en viktig andel av värdet på uttjänta elfordon. Detta kan i sin tur innebära kostnader för producenterna, om kostnaden för hantering av fordonet i övrigt överstiger materialvärdet. Det är svårt att säga hur vanligt detta kommer att vara.

Förslaget innehåller inga konkreta krav på försäkringsbolagen, även om de spelar en viktig roll för insamling och hantering av begagnade och uttjänta bilar. Detta antas i stället regleras i kommande nationellt genomförande av förordningen. Naturvårdsverket ser inte heller att förslaget kommer att påverka försäkringsbolagen i någon större utsträckning, utom artikel 37 om att skilja på ett begagnat och ett uttjänt fordon, samt bilaga I, del A, som innehåller kriterierna för den bedömningen.

Konsekvenser för fordonsägare

Eftersom det redan idag är kostnadsfritt att lämna sitt uttjänta fordon till en fordonsdemonterare väntas förändringen bli liten för fordonsägare när det gäller de fordonskategorier som redan omfattas av producentansvar. En skillnad är dock att fordonsdemonterare inte kan kräva ersättning för att ta emot uttjänta bilar som saknar elbilsbatterier. Förslaget är inte lika specifikt som den svenska producentansvarsförordningen när det gäller närheten till demonterare, vilket eventuellt kan påverka slutanvändarna negativt.

För de nya kategorier av fordon som inkluderas kan det innebära en ekonomisk lättnad för fordonsägare som då kan lämna fordonen för skrotning kostnadsfritt. I nuläget är det upp till mottagaren att reglera eventuella mottagningskostnader eller ersättningar. Möjligheten att få ersättning för uttjänta fordon kvarstår. Servicegraden kan förväntas öka för dessa fordon genom krav på rikstäckande insamlingssystem. För fordonsägare av tunga lastbilar och bussar förväntas konsekvenserna av producentansvarsbestämmelserna bli små eftersom dessa åtminstone idag tenderar att bli avfall utanför Sverige och kraven om gränsöverskridande producentansvar inte gäller tunga fordon.

Kravet på att slutanvändaren ska lämna ett uttjänt fordon till en auktoriserad fordonsdemonterare eller godkänd avfallsaktör kan få konsekvenser för ägare av motorcyklar eftersom det kan komma att begränsa utbudet av begagnade delar. Motorcyklar i Sverige har längre livslängd jämfört med i många andra länder. Detta till följd av att det är en relativt kort användningsperiod och att det finns krav på besiktning vartannat år. Nästan hälften (46 procent) av de motorcyklar som är i trafik idag är äldre än 20 år (tillverkades år 2003 eller tidigare). Marknaden för begagnade reservdelar är därför stort, eftersom reservdelar inte tillverkas under så lång tid. Äldre motorcyklar används ofta för att plocka delar från.

Kravet på slutanvändaren att lämna sitt uttjänta fordon till en auktoriserad fordonsdemonterare eller godkänd avfallsaktör kan få konsekvenser i de fall det kan påvisas att så inte skett. Kravet på slutanvändaren gäller dock enligt förslaget bara om de fått information om att fordonet räknas som uttjänt. Det är oklart om detta även kan påverka uttjänta fordon som privatpersoner t.ex. har stående på sin tomt. I sådana fall innebär det bland annat en kostnad för dessa privatpersoner att leverera de uttjänta fordonen till en auktoriserad demonterare.

Konsekvenser för miljön

Kommissionens konsekvensanalys innehåller inga beräkningar över miljöeffekten av insamlingen i sig men hur producentansvaret och insamlingen leder till ökad behandling av uttjänta fordon. Ett tydligare producentansvar som också ställer tydligare krav på slutanvändaren att lämna in uttjänta fordon väntas öka insamlingen, något som delvis redan är implementerat i svensk rätt i avfallsförordningen. Dock finns det också en oro i branschen att den illegala verksamheten kan öka med högre krav på avfallsaktörerna, vilket i sådana fall skulle kunna ha motsatt effekt.

Det finns även en oro i MC-branschen att ökade krav innebär att den marknad för begagnade delar som finns idag kommer att påverkas negativt.

Social påverkan

I den mån förslaget leder till ökad insamling som i högre grad än idag är kostnadsfinansierat av producenterna kan det öka efterfrågan på arbetskraft hos auktoriserade demonterare. Det ska dock ses i kontexten av att ökade krav på fordonsdemonterare har lett till färre och färre fordonsdemonterare.

Eventuellt kan förslaget leda till förflyttning av arbetskraft från MC-verkstäder, som idag tar emot och demonterar, till auktoriserade fordonsdemonterare, om tillståndprocessen skärps och nya krav införs för motorcyklar.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Då kostnaden för insamling ska täckas av producenterna väntas konsekvenserna för offentlig sektor bli små. De nya bestämmelserna (fler fordonskategorier och ökade krav) kommer att behöva ingå i myndigheternas tillsyn. Kravet på att avfallsaktörer som tar emot uttjänta fordon ska vara godkända förväntas innebära extra arbete för ansvarig myndighet. Tillsyn mot slutanvändare som inte lämnar sina fordon till aktörer enligt artikel 23 kan också medföra ökade kostnader för ansvarig myndighet.

7.5.4. Behandling av uttjänta fordon

Förslagen i korthet (artikel 27–36)

Artikel 27 fastställer att behandlingsanläggningar som har tillstånd ska ta emot och behandla uttjänta fordon, material, komponenter och avfall från fordonsreparationer i enlighet med förordningen och deras auktorisation. Antalet delar som ska demonteras före fragmentering har utökats kraftigt i förslaget, dock med vissa undantag då fragmenteringsprocessen kan påvisas vara lika effektiv gällande separering av material och komponenter. Det föreslås även att

permanentmagneter (neodym-järn-bor, NdFeB) ska märkas och lagras om den tekniska utvecklingen för att återvinna materialet i dem inte har skett. Behandlingsanläggningar ska följa artikel 3.10 om ”bästa tillgängliga teknik” i industriutsläppsdirektivet²⁴. Information om behandling av uttjänta fordon ska lagras digitalt i tre år. Kraven i artikel 27 gäller för tunga lastbilar, tunga bussar, släpfordon och motorcyklar endast i fråga om insamling och sanering.

Artikel 28 gäller fragmenteringsföretag och ställer nya krav på att efterfråga dokumentation samt skrotningsintyg för fordonen de tar emot. Om vederbörlig dokumentation saknas ska detta rapporteras till behörig myndighet och fordonet ska inte fragmenteras om inte den behöriga myndigheten godkänner förfarandet. Uttjänta fordon, inklusive material och delar, får inte blandas med förpackningsavfall eller med avfall från elektrisk och elektronisk utrustning. Kraven börjar gälla tre år efter ikraftträdandet. Denna artikel gäller inte för tunga lastbilar, tunga bussar, släpfordon och motorcyklar.

Artikel 29 berör sanering av uttjänta fordon och ställer krav på behandlingsanläggningar som har tillstånd gällande när, vad och hur fordonen ska saneras och hur vätskor och förorenade delar ska hanteras och behandlas. Skyldigheter för fordonsdemonterare tydliggörs jämfört med ELV-direktivet och bilskrotningsförordningen men utan substantiella skillnader. Artikel 29 omfattar alla fordonskategorier och fordon avsedda för särskilda ändamål.

Artikel 30–36 omfattar inte tunga lastbilar, tunga bussar, släpfordon eller motorcyklar.

Artikel 30 reglerar vilka delar och komponenter, i bilaga VII del C, som ska demonteras för återanvändning och återvinning före fragmentering. Detta gäller dock inte punkt 13–19 om fragmenteringsanläggningen kan visa att separering kan ske lika effektivt i en fragmenteringsprocess som med manuell demontering. Listan med komponenter och material som ska demonteras före fragmentering har utökats jämfört med nuvarande ELV-direktiv. Fragmenteringsföretagen ska lagra information om de behandlade fordonen och rapportera till behörig myndighet. Artikel 30 omfattar även fordon avsedda för särskilda ändamål.

Artikel 31 fastställer att alla delar och komponenter som demonterats enligt artikel 30.1 ska bedömas huruvida de passar för återanvändning, återtillverkning, återvinning eller övrig behandling. I artikel 32 framgår att, tre år efter ikraftträdandet, måste den som handlar med använda, återtillverkade eller renoverade delar och komponenter säkerställa att delarna är märkta enligt gällande krav samt erbjuda garanti för delarna och komponenterna. I punkt 3 införs en förändring jämfört med nuvarande ELV-direktiv som innebär att vissa delar inte bara inte får användas vid tillverkning av nya fordon utan inte får användas alls (t.ex. utbyteskatalysatorer, begagnade säten med bältesinfästning och begagnade startspärrar).

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp.

I artikel 33 tydliggörs att medlemsländerna ska införa de styrmedel som krävs för att uppmuntra återanvändning, återtillverkning och renovering av delar och komponenter från använda och uttjänta fordon. Som exempel ges krav på verkstäder att erbjuda begagnade delar samt sänkt moms på använda, återtillverkade eller renoverade delar och komponenter. Artikel 31–33 är nya krav som inte finns i nuvarande ELV-direktiv.

Artikel 34 fastställer återvinningsmålen för uttjänta fordon (M_1 och N_1) till 95 procent för återanvändning och återvinning samt 85 procent för återanvändning och materialåtervinning. Målen gäller för genomsnittlig vikt per fordon och år. Batterier exkluderas från beräkningen. Återvinningsmålet ska börja gälla tre år efter ikraftträdandet. Minst 30 viktprocent av plasten i uttjänta fordon som lämnas till avfallsaktörerna ska materialåtervinnas, med start fem år efter ikraftträdandet. Enligt artikel 34 har medlemsstaterna ansvaret för att avfallsaktörerna når de årliga målen samtidigt har producenterna, enligt artikel 16, ansvar för att avfallsaktörerna når målen. I den svenska producentansvarsförordningen har producenten ett uttalat ansvar för att målen uppnås.

I artikel 35 fastställs ett nytt deponiförbud av icke-inert avfall från fragmenterade uttjänta fordon. Bestämmelsen gäller fraktioner från fragmenteringsprocessen som inte genomgått någon efterbehandlingsprocess. Bestämmelsen ska börja gälla tre år efter ikraftträdandet.

I artikel 36 regleras att transport av uttjänta fordon utanför EU är tillåten förutsatt att avfallstransportförordningen²⁵ följs. Behandling av uttjänta bilar utanför EU får endast räknas in i målen (artikel 34) om en behörig myndighet i mottagarlandet bekräftar att behandlingen motsvarar kraven i EU.

Problem/ hinder som beaktas

Artikel 27–36 har utgångspunkt i att fler uttjänta fordon ska behandlas och återvinnas bättre samt att återanvändningen av delar och komponenter ska öka. Problemet är att den fulla potentialen vad gäller miljömässigt och ekonomiskt värde inte tas tillvara idag vid hanteringen av uttjänta fordon. För att uppnå detta ställs en rad krav på behandlingsanläggningar, dels på fordonsdemonterare, dels på fragmenteringsföretag. I kommissionens konsekvensanalys lyfts problembilden kring att återvinningsgraden av plast från fordon är låg, vilket även gäller för Sverige. Större delen av plasten i uttjänta fordon går antingen till energiutvinning, deponi (bl.a. som konstruktionsmaterial, s.k. *backfilling*) eller upparbetas till bränsle i cementindustrin. Efterbehandling av fragmenteringsrester (PST) kräver stora investeringar och är inte utbrett i EU, vilket skiljer sig något från Sverige där det finns aktörer som sedan många år har processer där restfraktionen (*Shredder Light Fraction, SLF*) från fragmenteringen upparbetas i flera steg. Det finns dock fortfarande många aktörer som inte har dessa processer och/eller som idag exporterar SLF för vidare behandling.

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

Krav på demontering av vissa bildelar finns redan idag i ELV-direktivet. I övrigt drivs demonteringen av bildelar av efterfrågan. Bilden från bildemonteringsbranschen är att de ytterligare delar som föreslås måste demonteras inte har en garanterad efterfrågan idag och att det inte minst beror på om det är ett utförsäkrat, yngre fordon eller ett äldre uttjänt fordon som demonteras.

Artikel 35 lyfter specifikt problemet att SLF inte tas tillvara, utan deponeras i hög grad, vilket också är fallet i Sverige.

Hur ser det ut i Sverige idag?

De svenska reglerna om uttjänta fordon i bilskrotningsförordningen och förordningen om producentansvar för bilar ligger i linje med nuvarande ELV-direktiv. I takt med att målen i ELV-direktivet har höjts till nuvarande nivå (85 respektive 95 procent) har återvinningsgraden ökat för att uppnå målen. Den faktiska effekten av höjda målnivåer är dock svårbedömd eftersom definitionen på materialåtervinning har ändrats under åren. Återvinningsmålen nås med nuvarande definition av materialåtervinning, som i ELV-direktivet inkluderar användning som konstruktionsmaterial på deponier (t.ex. deponitäckning), vilket skiljer sig från definitionen i avfallsdirektivet. De föreslagna kraven på behandlingsanläggningar och fragmenteringsanläggningar som har tillstånd gällande hantering av uttjänta fordon är mer långtgående än nuvarande reglering samtidigt som målnivåerna är oförändrade. Dock ändras definitionen av materialåtervinning i artikel 3.2(a), vilket gör att användning av SLF som konstruktionsmaterial inte längre kommer anses som materialåtervinning. En ändring av definitionen av materialåtervinning skulle påverka Sveriges möjlighet att nå målen.

Enligt Kartläggning av plastflöden i Sverige 2020²⁶ uppskattas att nästan 53 000 ton plastavfall uppkom under 2020 från fordon inom nuvarande producentansvar och tunga lastbilar. Mängden plast som materialåtervanns från detta avfall uppskattades ligga någonstans i intervallet 0–7 ton.

De svenska behandlingsmålen beräknas utifrån inrapporterade data från auktoriserade fordonsdemonterare. Ett problem är att inrapporterade uppgifter över demonteringen av fordon idag saknas från ett stort antal fordonsdemonterare, även om dessa vanligtvis är mindre fordonsdemonterare. År 2019 saknades data från 103 av de 283 bildemonterarna. Detta antas till viss del bero på att ca 40 procent av de auktoriserade bildemonterarna inte ingår i mottagningssystemet Bilretur (2019). Det innebär att beräkningen av de svenska behandlingsmålen bygger på data som inte heltäckande.

I Sverige är det idag producenterna som är ansvariga för att behandlingsmålen uppnås. Att det i förslaget anges att både medlemsstaterna (artikel 34) och producenterna (artikel 16) ska ansvara för att avfallsaktörerna når behandlingsmålen tolkas som att medlemsstaten är den som är ytterst ansvarig mot EU att målen nås och att förutsättningarna för att producenterna ska kunna ta det ansvaret finns på plats.

²⁶ <https://www.naturvardsverket.se/publikationer/7000/978-91-620-7038-0/>

I den svenska lagstiftningen finns inga krav som reglerar återanvändning eller återtillverkning av delar och komponenter.

Konsekvenser för företag

Fordonsdemonterare, fragmenteringsföretag och verkstäder för alla kategorier av fordon som omfattas av förordningen berörs av förslagen om hantering av uttjänta fordon. På grund av de undantag som görs för tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar blir konsekvenserna större för aktörerna för personbilar och lätta lastbilar men även för fordon avsedda för särskilda ändamål. Eftersom producenter enligt artikel 21 har det finansiella ansvaret för de nettokostnader som uppstår till följd av kraven i artikel 27–30 samt 34 och 35 berörs även de av dessa krav i stor utsträckning.

Fordonsdemonterare och fragmenteringsföretag, framför allt för personbilar och lätta lastbilar, berörs i hög utsträckning eftersom förslaget innebär förändringar i deras nuvarande processer kring hantering av uttjänta fordon. Exempel på förändringar är nya krav på demontering av vissa delar före fragmentering. Det nya kravet om lagring av permanentmagneter med neodym till dess att teknik för återvinning av materialen finns kan förväntas medföra betydande kostnader om teknikutvecklingen dröjer. Det kommer krävs utrymme för att lagra dessa magneter. Även om det är oklart vilken aktör som ska lagra dessa har producenterna enligt artikel 21 det finansiella ansvaret för detta.

Utbudet av vissa reservdelar till begagnade fordon begränsas av förslaget eftersom förbudet att återanvända vissa delar utökas. Idag säljs exempelvis utbyteskatalysatorer, begagnade säten med bältesinfästning och begagnade startspärrar men detta hindras med den föreslagna regleringen. Det får konsekvenser för tillgången på och handel med reservdelar som det nuvarande ELV-direktivet inte hindrar.

Motorcyklar verkar till stor del demonteras och delar och komponenter återanvändas i stor utsträckning redan idag. Det finns en risk för att förslagen i förordningen (t.ex. krav på att uttjänta motorcyklar måste lämnas till en behandlingsanläggning med tillstånd (artikel 26) och ökade krav för att få ta emot uttjänta motorcyklar (artikel 15 och 27)) kan verka hämmande på den återanvändningsmarknad som tycks fungera relativt väl idag, speciellt eftersom krav på demontering (artikel 30–33) inte omfattar motorcyklar.

Kravet på att fragmenteringsföretagen ska efterfråga dokumentation samt skrotningsintyg för fordonen de tar emot (artikel 28) förväntas innebära vissa ökade administrativa kostnader. I samma artikel framgår att uttjänta fordon vid fragmentering inte får blandas med annat avfall från förpackningar och elektronik, ett krav som inte verkar vara ett stort problem enligt ett större fragmenteringsföretag. Dock blandas ofta avfall till fragmentering för att optimera processen.

Om det införs krav på *best available technique* (BAT) för fragmenteringsprocesser, den ändrade definitionen på materialåtervinning exkluderar

användning av SLF som konstruktionsmaterial på deponi samt deponeringsförbud mot icke-inert avfall som inte genomgått en efterbehandling, kommer dagens system med processer och utbud inte leva upp till de målnivåer som är fastställda i artikel 34. För att nå dessa nivåer behövs bl.a. stora investeringar i fragmenteringsprocesser som klarar de nya kraven. Framför allt ställer det stora krav på de aktörer som idag inte har investerat i behandling av restfraktioner från fragmenteringsprocessen. Dock kommer måluppfyllnad även stimuleras av bl.a. ökad återanvändning, bättre rapportering och inte minst ett tydligt kostnadsansvar för producenterna. Det gäller endast för personbilar och lätta lastbilar (M_1 och N_1).

Kravet på att alla demonterade delar ska bedömas huruvida de passar för återanvändning, återtillverkning, reovering, materialåtervinning eller annat (artikel 31) innebär ökade kostnader för demonterare av personbilar och lätta lastbilar (M_1 och N_1). Enligt en uppskattning från branschen förväntas de nya kraven på demontering innebära att det tar dubbelt så lång tid att demontera ett uttjänt fordon. Delar som passar för återanvändning, återtillverkning eller reovering ska också märkas och levereras med garanti, vilket ställer nya krav på bildemonterarna och aktörer som säljer begagnade fordonsdelar, med ökade kostnader som följd.

Återvinningen av plast från fordon är mycket låg idag, vilket innebär att det kommer att kräva betydande investeringar att nå målet om 25 procent materialåtervinning. Om flödena från olika fordonstyper och företag ska hållas separat för att kunna uppfylla kraven på innehåll av återvunnen plast i artikel 6 förväntas kostnaderna bli ännu högre. Rapportering av återvinning av plast i artikel 34.2 ökar administrationen för fordonsdemonterare och fragmenteringsföretag. Vem som ska ansvara för rapporteringen till ansvarig myndighet framgår dock inte av förslaget. Sammantaget förväntas förslagen i detta avsnitt medföra ökade kostnader för demonterings- och fragmenteringsföretag, något som de enligt artikel 20 ska kunna få ersättning för från producenter och producentansvarsorganisationer. Dessa krav förväntas därmed innebära ökade kostnader för fordonsproducenter.

Små fragmenteringsföretag förväntas påverkas mer än de större som antingen redan har, eller har möjlighet att investera i, avancerad fragmenteringsteknik som krävs för att möta målen som ställs i artikel 34. Eftersom det är investeringstunga processer kan det antas att utvecklingen kommer att gå mot färre och större aktörer.

Konsekvenser för fordonsägare

Nya och ökade krav på demontering av personbilar och lätta lastbilar kan förväntas medföra att utbudet av begagnade delar och komponenter ökar. Ett ökat utbud kan förväntas innebära lägre kostnader för reparation och underhåll för fordonsägare. Om kraven kommer att påverka marknaden negativt för begagnade delar och komponenter för motorcyklar, som idag bedöms fungera bra, kan det innebära ökade kostnader vid reparation för motorcykelägare. Kostnaderna för att reparera och underhålla ett fordon förväntas bli högre med förslaget eftersom merkostnaderna för bildemonteringsföretagen samt deras

garantiåtaganden kommer att påverka priset på de reservdelar som säljs, samtidigt som utbudet av delar kommer att öka. Eftersom vissa reservdelar inte längre blir tillgängliga måste konsumenten i sådana fall köpa nytillverkade delar.

Konsekvenser för miljön

I artikel 30 framgår att en bevisat effektiv separeringsprocess, enligt vissa principer, kan ersätta kravet på demontering av vissa komponenter före fragmentering. Ofta sker demontering av fordon och fragmentering av fordon i olika företag. Det kan föreligga en risk att det uppkommer en motsatt miljövinna om färre fordonsdemonterare demonterar delar i takt med att fragmenteringsprocessen blir bättre. Kvaliteten på resterna från fragmenteringsprocessen kommer alltid att bero av kvaliteten och materialsammansättning på fordonen som fragmenterats. Samtidigt kan ökade krav på demontering tillsammans med ökad tillgång på information (artikel 11 och 13) innebära en ökad återanvändning av delar från personbilar och lätta lastbilar, vilket generellt är positivt för miljön.

Ett förbud mot deponering av SLF som inte genomgått en efterbehandlingsprocess borde driva utvecklingen åt att en större andel av fragmenteringsresterna tas tillvara som resurs och kan ersätta användning av jungfruliga råvaror. Det noteras i kommissionens konsekvensanalys att tunga lastbilar och släpfordon är de fordonsklasser som beräknas ge störst miljönytta av att de omfattas av de nya behandlingskraven i förslaget. Det är oklart om det verkligen kommer att realiseras då dessa fordon åtminstone idag i stor utsträckning exporteras som begagnade fordon utanför EU.

Fordonen inom de nya kategorierna hanteras av demonterare med krav på tillstånd/anmälan redan idag. Det innebär att det är oklart vilken ökad miljönytta det ger att dessa fordon inkluderas när de endast omfattas av krav på insamling och sanering. Det finns en risk att fungerande marknader för begagnade delar påverkas negativt av ökade krav, vilket kan innebära minskad cirkularitet.

Social påverkan

De ökade kraven på demontering av uttjänta fordon kan dels skapa nya arbetstillfällen, dels driva på utvecklingen mot färre företag som hanterar större volymer, dvs. en fortsatt koncentration av marknaden. Krav som innebär att investeringar i nya fragmenteringsprocesser krävs förväntas innebära utmaningar för de mindre fragmenteringsföretagen, även där kan utvecklingen således bli att mindre företag läggs ned eller slutar fragmentera uttjänta fordon.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Kraven i artikel 33 på att medlemsländerna ska införa styrmedel för att uppmuntra återanvändning, återtillverkning och reovering innebär att resurser måste avsättas för att utreda eventuella förslag på effektiv styrning.

Eftersom det ytterst är medlemsstaterna som ansvarar för att målen i artikel 34 nås innebär det att resurser måste avsättas för att säkerställa att återanvändning, materialåtervinning och återvinning ökar om målnivåerna inte ser ut att nås. Fler

fordonskategorier som omfattas tillsammans med höjda och nya krav innebär ett större tillsynsansvar för berörda myndigheter.

7.6. Kapitel V – Använda fordon och export av dessa

Det är oklart hur kriterierna för att särskilja ett begagnat och ett uttjänt fordon (bilaga I) ska tillämpas vid transporter inom EU och vid import. Det gör att det är svårt att analysera konsekvenserna i dessa delar i nuläget. Hur bestämmelserna i förslaget harmoniserar med avfallstransportförordningen och den vägledning framtagna under den, för att få exportera begagnade fordon utan att de betraktas som avfall, har inte analyserats.

Förslagen i korthet (artikel 37–45)

Artikel 37 omfattar alla fordonskategorier medan övriga artiklar i detta kapitel omfattar alla fordonskategorier förutom motorcyklar.

I artikel 37 ställs krav på att en fordonsägare, vid en försäljning av fordonet, måste kunna visa att fordonet inte är uttjänt. I bilaga I fastställs kriterier som ska användas för att avgöra om ett fordon är uttjänt eller inte.

Artikel 38 fastställer att begagnade fordon endast får exporteras till länder utanför EU om de inte bedöms vara ett uttjänt fordon enligt kriterierna i bilaga I och har en godkänd besiktning. Dokumentation på att dessa krav uppfylls måste finnas. Enligt artikel 39 måste tullmyndigheter verifiera att ett begagnat fordon är godkänt för export innan det släpps för export. För att kunna verifiera detta måste tullmyndigheter och ansvariga myndigheter samarbeta och utbyta information enligt artikel 41. Detta kommer underlättas när det elektroniska systemet i artikel 45 finns på plats.

I artiklarna 40–43 finns krav som rör tullmyndighetens kontroll av fordon i samband med att dessa exporteras till länder utanför EU. Det regleras bl.a. att Tullverket, precis som idag, ska göra slumpvisa kontroller och kontroller baserat på riskanalys av begagnade fordon som ska exporteras. När det finns rimliga skäl att tro att fordonet som ska exporteras inte uppfyller kraven får tullmyndigheten skjuta upp exporten (artikel 41) till dess att kraven är uppfyllda samt att ansvarig myndighet antingen, inom fyra arbetsdagar, inte har begärt att exporten ska skjutas upp ytterligare eller har godkänt exporten (artikel 42).

Artikel 44 handlar om samarbete och utbyte av information mellan medlemsstater samt med administrativa myndigheter i tredje land. Det framgår också att tullmyndigheter och behöriga myndigheter i medlemsstater ska samarbeta.

Artikel 45 handlar om elektroniska system och att det elektroniska systemet MOVE-HUB, som utvecklas av kommissionen, ska användas för att utbyta information. MOVE-HUB ska även kopplas ihop med systemet för ”en kontaktpunkt inom tullmyndigheter i EU” (*EU Single Window Environment for Customs*). Medlemsstaterna ska sammankoppla sina nationella fordonsregister och de nationella elektroniska systemen för besiktning med MOVE-HUB.

Problem/ hinder som beaktas

Genom förslagen i detta kapitel avser kommissionen dels att komma till rätta med problemen med saknade fordon, dvs. att fler fordon ska avregistreras på rätt sätt, dels problematiken med att icke trafiksäkra fordon exporteras och blir avfall i länder utanför EU och där ger upphov till negativ miljöpåverkan både under användning och vid skrotning.

Hur ser det ut i Sverige idag?

När ett svenskregistrerat fordon ska exporteras eller har exporterats, kan fordonsägaren antingen ansöka om tillfällig registrering (före exporten) eller anmäla avregistrering av fordonet (efter exporten) (6 kap. 1 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning).

Inom EU/EES-samarbetet finns det en skyldighet för medlemsstater att informera om att medlemsstaten tagit hand om registreringsbeviset för ett fordon som är registrerat i en annan medlemsstat när fordonet registrerats i medlemsstaten.²⁷

I vägtrafikregistret finns det idag uppgifter om huruvida ett fordon har körförbud samt om fordonet har godkänd kontrollbesiktning eller inte. Transportstyrelsen avregistrerar dock inte fordon baserat på status på fordonet, utan fordonet avregistreras i vägtrafikregistret först när det inkommer intyg om att fordonet har exporterats till ett annat land. De svenska bestämmelserna reglerar inte att ett fordon behöver vara trafikdugligt för att Transportstyrelsen ska kunna avregistrera fordonet som exporterat. Myndigheten behöver endast få in en anmälan om avregistrering tillsammans med registreringsskyltar samt ett godkänt intyg som visar att fordonet varaktigt har tagits ut ur Sverige – exporten ska alltså redan vara genomförd. Vilka intyg som är godkända finns dels i föreskrifter, dels i praxis. En avregistrering kan göras av Transportstyrelsen även för fordon med körförbud, eftersom det inte säger något om fordonets trafikduglighet (t.ex. utebliven kontrollbesiktning). Ett kontrollbesiktat fordon kan också vara skadat och icke trafikdugligt. Informationen som finns tillgänglig i vägtrafikregistret om fordons status är eventuellt inte tillräckligt uppdaterad för att uppnå kraven i artikel 45.

EUCARIS är en sammankoppling av flera europeiska länders vägtrafikregister. Tullverket har idag ingen egen tillgång till systemet, dock finns möjlighet att få information via Polismyndigheten. Det har även förts diskussioner om att länder utanför EU ska kunna ansluta sig till EUCARIS.

Konsekvenser för företag

Att en fordonsägare inför en försäljning av ett begagnat fordon måste visa upp att fordonen inte är uttjänt enligt kriterierna i bilaga I förväntas skapa en efterfrågan på någon form av kontroll och intyg hos verkstäder eller besiktningsföretag. Det förväntas därmed innebära positiva konsekvenser för de

²⁷ Rådets direktiv 1999/37/EG av den 29 april 1999 om registreringsbevis för fordon.

företag som kan erbjuda en sådan tjänst. Hur stor efterfrågan kommer att vara är svårt att säga men marknaden för begagnade fordon är stor i Sverige.

Förslaget om att godkänd kontrollbesiktning krävs för att få exportera begagnade fordon kan förväntas innebära att fler besiktningar behöver göras, vilket medför positiva konsekvenser för besiktningsföretag.

Företag som exporterar begagnade fordon räknas som fordonsägare och ingår i nedanstående avsnitt.

Konsekvenser för fordonsägare

Att en fordonsägare (privata och juridiska ägare) inför en försäljning eller export av ett begagnat fordon måste visa upp att fordonet inte är uttjänt, enligt kriterierna i bilaga I, förväntas medföra ökade kostnader för fordonsägare som vill sälja eller exportera begagnade fordon. Dels i form av att dokumentation som intygar att fordonet inte är uttjänt måste kunna visas upp, dels för att vissa begagnade fordon riskerar att klassas som uttjänta och därmed inte får säljas eller exporteras utan måste skrotas. Vid export måste fordonet också genomgått en godkänd kontrollbesiktning, vilket medför kostnader.

Uppgifter om mängden fordon som exporteras från Sverige till länder utanför EU och status på dessa fordon har det inte varit möjligt att få fram under arbetet med konsekvensanalysen. Därför är det svårt att säga något om hur stora konsekvenser detta kommer att få för fordonsägare. Enligt statistik från Trafikanalys fördes under 2022 108 200 personbilar, 16 400 lastbilar och nästan 700 bussar ut från Sverige. Det inkluderar dock både utförsel till ett annat EU land och export till länder utanför EU. För motorcyklar och släpvagnar saknas det uppgifter.²⁸ Antalet personbilar som förs ut ur landet har ökat kraftigt sedan 2018 och det är framför allt en ökning av relativt nya bilar som förs ut ur landet.²⁹

Konsekvenser för miljön

En bättre kontroll, av att de begagnade fordon som avses exporteras från Sverige inte räknas som uttjänta, förväntas innebära positiva konsekvenser för miljön i mottagarlandet. Under förutsättning att hanteringen av avfallet är bättre i Sverige än i mottagarlandet innebär det även att resurser tas tillvara på ett bättre sätt genom återanvändning och återvinning.

Social påverkan

Striktare exportregler för begagnade fordon medför i första hand positiva effekter ur trafiksäkerhetssynpunkt i det land dit fordonen exporteras.

I den mån förslaget innebär att fler begagnade fordon besiktas inför export förväntas besiktningsföretagen få något ökade arbetsuppgifter och därmed fler arbetstillfällen.

²⁸ Trafikanalys 2023, Fordon på väg, Fordon, 2022 tabellverk, Statistik 2023:3, publicerad 2023-03-03. <https://www.trafa.se/vagtrafik/fordon/>

²⁹ Trafikanalys 2018, Exporten av personbilar ökade kraftigt 2018. https://www.trafa.se/vagtrafik/export_av_personbilar_okade_kraftigt_2018-8201/

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Tullverket och Transportstyrelsen kommer att få ökade kostnader för kontroll av fordon i samband med export till tredje land. Innan det elektroniska systemet finns på plats kommer kraven på utbyte av information mellan Tullverket och Transportstyrelsen att kräva resurser. När kommissionen sedan upprättat en EU-hub kommer kostnader för att ansluta sig uppstå för myndigheterna.

Att ansluta sig till EUCARIS alternativt MOVE-HUB kommer att innebära en kostnad för Tullverket. Det kan också behöva göras bedömningar om fordonen ska anses vara trafikvärdiga, vilket innebär ökade kostnader.

Transportstyrelsens ökade kostnader utgörs av att införa nya uppgifter alternativt anpassa vägtrafikregistret för att kunna dela information i EUCARIS.

Transportstyrelsen kommer sannolikt att behöva avsätta resurser för att agera sakstöd till Tullverket för avgöranden om ett fordon är att anse som avfall i samband med export till tredje land.

7.7. Kapitel VI – Efterlevnad

Förslagen i korthet (artikel 46–49)

Förslagen i kapitel VI omfattar alla fordonskategorier men för tunga lastbilar och bussar, släpfordon och motorcyklar gäller de föreslagna kraven endast i relation till de krav som dessa fordon omfattas av i tidigare kapitel.

I artikel 46 och 47 ställs krav på medlemsstaterna att utföra tillsyn av aktörer som behandlar uttjänta fordon, inklusive fordonsdemonterare och verkstäder. Inspektionerna ska årligen omfatta 10 procent av samtliga aktörer som behandlar uttjänta fordon. Medlemsstater ska även utöva tillsyn över export av begagnade fordon för att säkerställa efterlevnaden av artikel 38. I artikel 47 ställs krav på medlemsstaterna att utforma en effektiv tillsyn och etablera samarbete mellan medlemsstaterna för att dela information, inklusive om fordon som avregistrerats via det elektroniska system som avses i artikel 45.

I artikel 48 anges att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av artiklarna 15.1 (tillstånd för behandlingsanläggningar), 16 (utökat producentansvar), 19.1 (godkännande av producenter och producentansvarsorganisationer), 22.1 (fördelning av kostnader), 22.2 (producentombud), 23 (insamling av uttjänta fordon), 24 (inlämning av uttjänta fordon), 25.1 (utfärdande av skrotningsintyg), 25.2 (översändande av skrotningsintyg), 26–32 (fordonsägares ansvar, behandling av uttjänta fordon m.m.), 34 (återvinningsmål), 35 (förbud mot deponering), 37 (distinktion mellan begagnade fordon och uttjänta fordon) och 38 (kontroll av begagnade fordon för export) i förslaget till förordning. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att bestämmelserna genomförs. De föreskrivna sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om bestämmelserna samt om ändringar av dessa. Artikel 48 träder i kraft tre år efter ikraftträdande av förordningen.

I artikel 49 beskrivs rapporteringskraven och vilka data som medlemsstaterna årligen ska skickas till kommissionen. I den föreslagna förordningen har rapporteringskraven utökats, jämfört med nationella bestämmelser, till att även innefatta den totala mängden och vikten på komponenter, delar och material som demonterats och gått till återtillverkning eller renoverats. Ytterligare ett nytt krav är att medlemsstater vart femte år ska rapportera hur kraven i artikel 33 (incitament för ökad återanvändning), 46 (tillsyn) och 48 (sanktioner) har efterlevts. I artikel 49.6 framgår att producenter, producentansvarsorganisationer, avfallsaktörer och andra relevanta ekonomiska aktörer ska tillhandahålla korrekt och pålitliga data som innebär att medlemsstaterna kan uppfylla rapporteringskraven till kommissionen.

Problem/ hinder som beaktas

Förslagen om tillsyn och sanktioner i detta kapitel syftar framför allt till att öka efterlevnaden av övriga förslag i förordningen så att de får avsedd effekt. Kommissionens konsekvensanalys hänvisar inte minst till inspel från fordonsbranschen om vikten av ordentlig tillsyn, både av fordonsdemonterare och vid export av begagnade fordon. Branschen är orolig att ökade krav riskerar innebära att fler uttjänta fordon hamnar hos illegala aktörer, både inom och utanför EU. I Sverige är detta också något som både fordonsbranschen och bildemonteringsbranschen regelbundet tar upp i dialog med Naturvårdsverket. Branschen lyfter framför allt fram att tillsynen varierar stort bland Sveriges kommuner och att kommunerna undviker de mest bristfälliga bildemonterarna. Tidigare regeringsuppdrag som tittat på frågan har kommit fram till liknande svar³⁰. Dessutom påpekas att auktoriseringar dras in för sällan av länsstyrelserna. I skrivelsen Uttjänta bilar och miljön hänvisas till en uppskattning för 2014 och att det då fanns en illegal fordonsdemonterare per kommun. Enligt samma skrivelse uppskattade polisen i Norrbottens län dessutom att det fanns 2–3 illegala fordonsdemonterare per kommun i de nordliga länen. Stämmer bedömningarna fortfarande innebär det att det finns fler illegala fordonsdemonterare än legala i Sverige, även om mängden uttjänta fordon som hanteras av dessa bedöms vara betydligt lägre. Till det ska läggas export av uttjänta fordon för illegal demontering i andra länder. Enligt förslaget ska medlemsstaterna fastställa bestämmelser som straffbelägger överträdelse av vissa artiklar i förordningen, bl.a. kontroll av begagnade fordon för export.

Även de befintliga och nya rapporteringskraven i artikel 49 syftar till att öka efterlevnaden av den föreslagna förordningen, samt att ge kommissionen underlag för att dela goda exempel och på sikt utvärdera effekterna av förordningen.

Hur ser det ut i Sverige idag?

Det finns idag inga bestämmelser som preciserar i vilken omfattning inspektioner ska göras gentemot olika aktörer. Att minst 10 procent av aktörerna ska tillsynas per år är därför ny. Det saknas dock siffror över hur många av

³⁰ Naturvårdsverket, 2011, Uttjänta bilar och miljön, redovisning av regeringsuppdrag, 2011. Naturvårdsverkets ärendenr. NV-01928-10.

aktörerna som tillsynas idag och i vilken grad 10 procent innebär en ökning. Artikel 46 är generellt relativt kortfattad så hur kravet ska uppfyllas kan därför behöva preciseras, inte minst eftersom tillsynen av bildemonterarna idag är fördelad på kommunerna. Verkstäder nämns som en grupp av aktörer som ska tillsynas, men de inkluderas inte i de 10 procent aktörer som årligen ska tillsynas. Krav på inspektion av behandlingsanläggningar som har tillstånd för hantering av uttjänta fordon finns även i avfallsdirektivet, då dessa bedriver miljöfarlig verksamhet.

Det finns idag inga bestämmelser som reglerar samarbete mellan tillsynsmyndigheter inom EU. Däremot sker ett visst samarbete och informationsutbyte mellan länder när det gäller t.ex. gränsöverskridande avfallstransporter och inom tillsynsätverket IMPEL³¹.

Enligt 35 § förordningen (2023:123) om uttjänta fordon döms till böter den som i egenskap av producent med uppsåt eller av oaktsamhet inte fullgjort sina skyldigheter att inom viss tid lämna upplysningar om material, komponenter och farliga ämnen i bilarna som behövs för att underlätta återanvändning och återvinning. Detta är inte straffbelagt enligt förslaget till ny förordning. Svensk rätt går därmed längre än artikel 48 i denna del.

Enligt 52 § bilskrotningsförordningen (2007:186) döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet bedriver yrkesmässig bilskrotning utan att vara auktoriserad, obehörigen utger sig för att vara auktoriserad bilskrotare, utfärdar ett mottagningsbevis utan att vara behörig, bryter mot bestämmelsen om när ett mottagningsbevis ska utfärdas, bryter mot någon av bestämmelserna om skrotningsansvar, utfärdar ett skrotningsintyg utan att vara behörig, bryter mot bestämmelsen om när ett skrotningsintyg ska utfärdas eller underlåter att anmäla ett förhållande om t.ex. konkurs. I förslaget till ny förordning är det straffbelagt för auktoriserade fordonsdemonterare att inte utfärda skrotningsintyg (artikel 25.1) och att inte översända skrotningsintyget till den ansvariga myndigheten (artikel 25.2). I dessa delar är artikel 48 i förslaget således i linje med svensk rätt.

I 29 kap. miljöbalken finns bestämmelser om straff för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen i 9 kap. 6 c § miljöbalken om anmälningsskyldiga miljöfarliga verksamheter. I förslaget till ny förordning är det straffbelagt att bedriva verksamhet med behandling av uttjänta fordon utan tillstånd (artikel 15.1). I denna del är artikel 48 i förslaget således i linje med svensk rätt.

Enligt förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter ska en miljöstraffavgift betalas av den som i egenskap av producent är försenad med att göra en anmälan till Naturvårdsverket, den som i egenskap av producent är försenad med att lämna in uppgifter till Naturvårdsverket samt den som i egenskap av auktoriserad bilskrotare inte senast ett visst datum varje år lämnar

³¹ The European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

föreskrivna uppgifter till tillsynsmyndigheten. Detta är inte straffbelagt enligt förslaget till ny förordning. Det är dock straffbelagt att som producent eller producentansvarsorganisation inte ansöka om godkännande (artikel 19.1). Att rapportera för sent är inte straffbelagt enligt artikel 48. Svensk rätt går därmed längre än artikel 48 i denna del.

I svensk rätt finns bestämmelser om bl.a. utökat producentansvar, inlämning av uttjänta fordon till auktoriserad bilsrotare, återvinningsmål m.m. Dessa bestämmelser är dock inte straffbelagda. Eftersom artikel 48 i förslaget till förordning anger att medlemsstaterna ska fastställa sanktioner bl.a. för den producent som inte ser till att återvinningsmålen nås (artikel 16), den fordonsägare som inte lämnar in sitt uttjänta fordon till en godkänd behandlingsanläggning (artikel 24), den auktoriserade fordonsdemonterare som inte ser till att behandling av fordon följer avfallshierarkin (artikel 27), den som bryter mot krav på när begagnade fordon får exporteras (artikel 38) m.m. går förslaget till förordning sammantaget längre än svensk rätt. Sammanfattningsvis kommer de svenska bestämmelserna om straff och administrativa sanktioner att behöva ses över.

Naturvårdsverket rapporterar i dagsläget uppgifter till kommissionen om bl.a. antalet fordon som skrotats och mängder ämnen och material som återvunnits. Enligt förordningen (2023:132) om producentansvar för bilar ska producenter sammanställa och lämna de uppgifter för föregående kalenderår som producenten har fått från auktoriserade fordonsdemonterare och som Naturvårdsverket behöver för dels kontroll av att återvinnings- och återanvändningsmålen nås, dels fullgörandet av uppgifter i fråga om rapportering till kommissionen. Krav på att rapportera mängder av det avfall som utgörs av uttjänta fordon som förts ut eller exporterats för behandling i annan medlemsstat eller land utanför EU finns även i avfallstransportförordningen. De inspektioner av gränsöverskridande transporter som länsstyrelsen gör utifrån avfallstransportförordningen rapporteras årligen till kommissionen.

Konsekvenser för företag

Vad gäller artikel 46–47 och krav på tillsynen bedöms det som viktigt för både producenterna och bildemonterarna att konkurrensen inte snedvrids på grund av att aktörer kan undkomma sanktioner trots att de inte lever upp till bestämmelserna. Däremot kommer ökad tillsyn innebära vissa administrativa kostnader för att tillåta inspektioner och vid behov tillhandahålla dokumentation till tillsynsmyndigheten. Framför allt för avfallsaktörer som tar emot och sanerar de föreslagna nya fordonskategorierna, t.ex. motorcyklar, kommer ökad tillsyn innebära ökade kostnader.

Införandet av nya sanktioner kommer att påverka producenter, eventuella producentansvarsorganisationer, auktoriserade demonterare, behandlingsanläggningar som har tillstånd m.fl. Det förväntas att vissa företag kan komma att behöva se över sina rutiner för att undvika att dömas till påföljd eller administrativa sanktioner.

De utökade rapporteringskraven i artikel 49 innebär ökade administrativa kostnader för producenter, producentansvarsorganisationer, avfallsaktörer och andra berörda ekonomiska aktörer att rapportera så att ansvarig myndighet har underlag för att rapportera till kommissionen. För de nya kategorierna av fordon uppstår kostnader för att rapportera bl.a. antalet nyregistreringar och antalet sålda nya fordon samt antalet och vikten på de fordon som samlats in och sanerats. För personbilar och lätta lastbilar förväntas det inte innebära att rapporteringsbördan ökar i någon större omfattning.

Konsekvenser för fordonsägare

I den mån tillsynen förbättras på grund av kraven i artikel 46 och illegala aktörer försvinner från marknaden väntas servicegraden gentemot fordonsägarna öka, och risken för att luras, t.ex. genom att ersättning för uttjänta fordon krävs, väntas minska.

Införandet av sanktioner kommer att få konsekvenser för fordonsägare då det kan antas att det i svensk rätt kommer att fastställas en straffbestämmelse för den fordonsägare som inte lämnar sitt uttjänta fordon till en auktoriserad demonterare.

Konsekvenser för miljön

Det bedöms som avgörande för den föreslagna förordningens måluppfyllnad att illegala aktörer inte tillåts konkurrera ut de som följer regelverket. Risken är annars att ökade krav på legala aktörer gör att fler uttjänta fordon hamnar hos illegala aktörer, antingen i Sverige eller utomlands, och att dessa fordon i förlängningen hanteras på ett miljömässigt oansvarsfullt sätt i länder med lägre miljökrav och bristande tillsyn.

Införandet av sanktioner för bl.a. viss behandling av uttjänta fordon förväntas leda till positiva konsekvenser för miljön då fler fordon antas behandlas enligt det föreslagna regelverket.

Social påverkan

I den mån förslaget ökar tillsynen bedöms detta positivt även utifrån arbetsmiljöförhållanden som kan vara farliga för anställda på fordonsdemonterare med allvarliga brister. Mängden uttjänta fordon som illegalt exporteras utomlands till länder med bristande skyddsutrustning bör också minska med förbättrad tillsyn.

Införandet av sanktioner för bl.a. viss behandling av uttjänta fordon förväntas leda till positiva konsekvenser för människors hälsa.

Konsekvenser för offentlig sektor och statsbudgeten

Ökad tillsyn kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna som är ansvariga tillsynsmyndigheter. Ökningen väntas dock påverka kommunerna olika beroende på hur många aktörer det finns i kommunen. En kommun med ett fåtal fordonsdemonterare får svårt att översätta kravet på tillsyn av 10 procent av aktörerna per år till en rimlig målsättning på lokal nivå. Att kontrollera att målet på 10 procent nås kommer också leda till ökade kostnader för ansvarig

myndighet. Det är mer oklart vad som förväntas vad gäller tillsynen av export av begagnade fordon.

Förslaget om att fastställa sanktioner förväntas innebära konsekvenser för lagstiftaren, som ska anta nya bestämmelser, samt för tillsynsmyndigheter, såsom Naturvårdsverket, kommuner och länsstyrelser, som ska utöva tillsyn över aktörerna. Vidare förväntas förslaget leda till konsekvenser för rättsväsendet, som antingen ska pröva om aktörer som påstås överträtt bestämmelserna ska dömas till påföljd eller, vid överklagande av beslut från tillsynsmyndighet, ska pröva överklagandet. Det kan antas att tillsynsmyndigheter och rättsväsendet kan komma behöva extra anslag för att Sverige ska leva upp till förslaget till förordning i denna del.

De utökade rapporteringskraven enligt artikel 49 väntas innebära en marginell administrativ börda för ansvarig myndighet.