



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2022-02-07 Dnr 2021/01659-2

Miljödepartementet

Endast via e-post.

## **Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter**

Er ref. M2021/02118

### **Sammanfattning**

Kommerskollegium ser att förslagen kan riskera att negativt påverka den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Kommerskollegium efterfrågar därför en tydligare analys av förslagets förenlighet med EU:s regelverk för fri rörlighet och en proportionalitetsbedömning där förslagets handelshindrande effekter vägs mot dess ändamålsenlighet och nödvändighet.

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet ska anmäla *förslag till förordning om producentansvar för förpackningar och förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar* i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 eftersom de innehåller tekniska föreskrifter i form av bl.a. krav på produkter.

Kommerskollegium bedömer att *förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)* kan omfattas av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 om förslaget kan ha en väsentlig påverkan på någon produkts sammansättning, saluföring eller natur.

Kommerskollegium överlämnar den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet. Kommerskollegium bedömer att *förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken* inte omfattas av anmälningsplikt under förutsättning att det endast rör administrativa kostnader för tillsyn. Övriga författningsförslag omfattas enligt Kommerskollegiums bedömning inte av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium bedömer vidare att *förslag till förordning om producentansvar för förpackningar* behöver anmälas i enlighet med WTO:s TBT-avtal eftersom det innehåller tekniska föreskrifter och kan ha en väsentlig påverkan på handeln.

Kommerskollegium bedömer vidare att förslaget även behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG eftersom det innehåller krav på tjänsteverksamhet.

## Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och handelspolitik. Kommerskollegiums uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

## Generella synpunkter

Kommerskollegium noterar att promemorian inte innehåller någon analys av förslagets förenlighet med den fria rörligheten på EU:s inre marknad.

Så som Kommerskollegium förstår det går de remitterade förslagen utöver miniminivåerna i den bakomliggande EU-lagstiftningen. Det framgår av promemorian att det föreslagna systemet för producentansvar medför administrativa och kostnadsmissiga bördor för producenterna. Enligt Kommerskollegiums bedömning riskerar dessa bördor särskilt att drabba utländska producenter och e-handlare. När en åtgärd riskerar att negativt inverka på den fria rörligheten på den inre marknaden ska en proportionalitetsavvägning göras där förslagets handelshindrande effekter vägs mot förslagets ändamålsenlighet och nödvändighet, dvs. att syftet inte ska kunna nås på något annat, mindre ingripande, sätt.<sup>1</sup> Enligt Kommerskollegiums bedömning bör en sådan analys göras innan åtgärderna antas. Det framgår även i promemorian att utformningen av systemet särskilt riskerar att negativa påverka användningen av materialen glas och metall till förpackningar.<sup>2</sup> Även i denna del riskerar utländska producenter att drabbas särskilt. Kommerskollegium efterfrågar därför en proportionalitetsbedömning även i denna del.

Kommerskollegium ser att förslaget innehåller bestämmelser som träffar e-handlare och informationssamhällets tjänster. Kommerskollegium har tidigare kommenterat förhållandet mellan denna typ av krav och EU:s e-handelsdirektivet (se ärende 2020/01914, Yttrande över SOU 2020:72: Ett producentansvar för textil).

---

<sup>1</sup> Se artikel 34–36 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>2</sup> Promemorian En förbättrad förpackningsinsamling - nya roller för kommuner och producenter, s. 214.

## Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

### 1.1 EU:s anmälningsdirektiv

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuansvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.<sup>3</sup> Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.<sup>4</sup> Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.<sup>5</sup>

### **Förslag till förordning om producentansvar för förpackningar och Förslag till förordning om ändring i förordningen (2022:000) om producentansvar för förpackningar**

Kommerskollegium bedömer att båda förslagen innehåller anmälningspliktiga tekniska föreskrifter bl.a. i form av tekniska specifikationer och andra krav.<sup>6</sup> Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att anmäla förslagen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

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

I förslaget regleras bl.a. avgifter för tillsyn, som ska beräknas utifrån antalet släppta produkter på marknaden. Om syfte med reglering är att reglera administrativa avgifter för att täcka kostnader för tillsyn och inte påverka försäljning eller produkterna som sådana, omfattas förslaget enligt Kommerskollegiums bedömning inte av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

---

<sup>3</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

<sup>4</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

<sup>5</sup> Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

<sup>6</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1(d).

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

Förslaget innehåller bl.a. bestämmelser om krav på utsortering av avfall som enligt Kommerskollegiums bedömning kan utgöra *andra krav* i anmälningsdirektivets mening. Andra krav är anmälningspliktiga under förutsättning att de kan ha en väsentlig påverkan på naturen, sammansättningen eller saluföringen av någon produkt.

Kommerskollegium överlåter den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet.

### **Övriga författningsförslag**

Kommerskollegium bedömer att övriga förslag inte innehåller några tekniska föreskrifter i form av krav på någon produkt eller informationssamhällets tjänst. Anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535 aktualiseras därmed inte.

### **1.2 WTO:s TBT-avtal**

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.<sup>7</sup> Vid bedömning av huruvida väsentlighetskravet är uppfyllt ska hänsyn tas till det ekonomiska värdet av varorna eller eventuell annan betydelse, potentiella importökningar och möjligheter för utländska producenter att anpassa sig till de svenska reglerna. Väsentlighetskravet kan omfatta både minskning och ökning av importen. Enligt TBT-avtalet behöver däremot inte föreskrifter som stämmer överens med en internationell standard anmälas.

Kommerskollegium bedömer att *förslag till förordning om producentansvar för förpackningar* innehåller tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal. Enligt Kommerskollegiums bedömning kan det inte uteslutas att regleringen kan ha en sådan effekt på handeln att väsentlighetskravet är uppfyllt. Kommerskollegium rekommenderar därför att förordningen anmäls även i enlighet med WTO:s TBT-avtal.

## **Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet**

Av 20 § p. 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i

---

<sup>7</sup> Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.<sup>8</sup>

Förslagen i den aktuella remiss berör bland annat producenter av förpackningar, producentansvarsorganisationer, kommuner, fastighetsägare, avfallsentreprenörer (återvinningsföretag), hushåll och verksamheter som genererar avfall samt statliga myndigheter. Vissa av dessa aktörer utövar tjänsteverksamhet som faller inom tjänstedirektivets tillämpningsområde. Det blir därför aktuellt att bedöma om det finns krav i förslaget som bör anmälas enligt tjänstedirektivet.

Vad gäller krav på producentansvarsorganisationer bedömer vi att det föreslagna förbudet mot vinstutdelning (avsnitt 9.9.2) behöver anmälas enligt artikel 15.2b i tjänstedirektivet. Vi bedömer också att förändrade krav som relaterar till det geografiska upptagningsområdet (avsnitt 9.7.2) bör anmälas enligt artikel 15.2a.

Vad gäller krav på producenterna av förpackningar aktualiseras anmälningsplikten i artikel 39.5 (krav på tjänsteverksamhet som bedrivs i Sverige på tillfällig basis). Här noterar vi att de aktuella förslagen i huvudsak verkar innebära en lättnad av krav (avsnitt 9.12 och 9.13.3). Eftersom anmälningsplikten också omfattar lättade krav rekommenderar vi i vilket fall att förändringar som berör producenterna anmäls enligt artikel 39.5 av tjänstedirektivet.

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.<sup>9</sup> En sådan motivering kommer att efterfrågas i samband med anmälan. Kollegiet svarar gärna på eventuella frågor kring anmälningsförfarandet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredaren Mattias Karlsson Jernbäcker deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg  
Enhetschef

Katarina Paul  
Utredare

---

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5.

<sup>9</sup> Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.