



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2021-01-09 Dnr 2021/00730-2

Miljödepartementet

Endast via e-post.

SOU 2021:26 Använd det som fungerar

Er ref. M2021/00774

Sammanfattning

Kommerskollegium vill sammanfattningsvis lämna följande generella synpunkter. Vad gäller förslaget om införandet av ett pantsystem för mobiltelefoner ser Kommerskollegium att förslaget dels riskerar att inverka negativt på den fria rörligheten på EU:s inre marknad, dels är svårt att förena med den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen.

I den utsträckning övriga förslag går utöver miniminivån i bakomliggande EU-lagstiftning ska även dessa förslags inverkan på den fria rörligheten bedömas samt förslagens förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Kommerskollegium vill även lyfta fram att samtliga förslags förenlighet med WTO:s regelverk, t.ex. TBT-avtalet och Gatt-avtalet, bör bedömas om Regeringskansliet väljer att gå vidare med förslagen.

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet ska anmäla *förslaget till förordning om pant på mobiltelefoner (traditionell och pantbevis)* i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 eftersom det innehåller tekniska föreskrifter. Kommerskollegium bedömer vidare att ändringarna i *förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning* också omfattas av den anmälningsplikten. Under förutsättning att förordningen inte tidigare anmälts kan hela förordningen behöva upphävas, anmälas och antas på nytt då den vid sidan av de remitterade ändringarna kan innehålla tekniska föreskrifter. Kommerskollegium överläter den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet. Övriga remitterade författningsförslag bedöms inte omfattas av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium bedömer vidare att förslagen under vissa förutsättningar också behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG. Kommerskollegium överlämnar den närmare bedömningen till Regeringskansliet.

Kommerskollegium bedömer att *förslaget till förordning om pant på mobiltelefoner (traditionell och pantbevis)* ska anmälas i enlighet med WTO:s TBT-avtal.

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 vill inledningsvis tacka för möjligheten att lämna synpunkter på det remitterade förslaget. Kommerskollegium instämmer i behovet att ur ett hållbarhetsperspektiv åstadkomma en högre grad av cirkulära flöden för småelektronik. Kommerskollegium vill dock lyfta fram följande synpunkter.

Införandet av ett pantsystem för mobiltelefoner

Utredningen har haft till uppdrag att lägga fram ett förslag till pantsystem för småelektronik. Syftet med ett sådant system har angetts vara att öka insamlingen, återvinningen och återanvändningen samt att stärka utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.

Förslaget innebär bl.a. att en mobiltelefon för att få släppas på den svenska marknaden ska kunna identifieras eller förenas med ett pantbevis. Det kommer också tillkomma kostnader i form av teknisk utveckling och administration av systemet. Kommerskollegium ser att förslaget mot denna bakgrund riskerar att negativt inverka på den fria rörligheten på den inre marknaden. Kommerskollegium bedömer liksom utredningen att förslaget utgör en åtgärd med motsvarande verkan i enlighet med artikel 34 FEUF¹.

Ett pantsystem skulle allmänt sett kunna motiveras utifrån miljöskäl som undantagsgrund från den fria rörligheten. För att en sådan åtgärd ska vara tillåtlig ska den dock vara förenlig med den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen. Det innebär att åtgärden ska vara ändamålsenlig och nödvändig i förhållande till de syften den ska uppnå samt att mindre inskränkande alternativ som kan uppnå samma syften saknas.

¹ Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Det framgår av utredningen att ett sådant system är förenat med en rad svårigheter, bland annat kopplat till identifiering och kontroll av produkterna eftersom tekniska lösningar saknas och kostnaderna för att få till fungerande och säkra system förväntas vara höga. Vidare tillkommer administrativa kostnader för systemet. Utredningen har också lyft fram att det inte är givet att systemet löser de problem det är tänkt att lösa.

Mot bakgrund av de svårigheter utredningen har lyft fram och tveksamheterna kring huruvida ett pantsystem kommer bidra till att nå de mål som är syftet med systemet kan inte Kommerskollegium se att åtgärden är förenlig med den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen. Detta särskilt mot bakgrund av de alternativa åtgärder utredningen presenterat och som enligt utredningens bedömning skulle nå större miljönytta till en lägre kostnad.² Kommerskollegium kan därför instämma i utredningens slutsatser att något pantsystem för mobiltelefoner i dagsläget inte bör införas.

Kommerskollegiums ser att utredningen gjort en bedömning av förenligheten med WTO:s TBT-avtal³. Kollegiet vill dock lyfta fram att det i övrigt saknas WTO-rättslig analys, framförallt rörande förenligheten med Gatt⁴. Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet gör en sådan analys för det fall att man väljer att gå vidare med förslaget.⁵

Åtgärder för att utveckla producentansvaret och genomföra minimikrav i bakomliggande EU-rätt

Utredningen har också föreslagit åtgärder för att utveckla det nuvarande producentansvarssystemet, t.ex. Utredningen har även föreslagit åtgärder för att uppfylla minimikraven för producentansvar i avfallsdirektivet. T.ex. föreslås differentierade avgifter utifrån produkterna egenskaper samt krav på tillgängliggörande av viss information.

I den mån dessa åtgärder går längre än miniminivån i bakomliggande EU-direktiv vill Kommerskollegium understryka att även dessa åtgärder ska prövas gentemot vilka konsekvenser de kan ha för den fria rörligheten och gentemot den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen. Kraven bör inte gå längre än vad som är nödvändigt och ändamålsenligt för att nå det eftersträvade syftet. Det bör också vägas in i den bedömningen t.ex. att administrativa bördor kan vara tyngre för utländska än inhemska aktörer att uppfylla samt vad kraven kan ha för konsekvenser i övrigt för tillträde till den svenska marknaden.

² SOU 2021:26 s. 284

³ Agreement on Technical Barriers to Trade

⁴ General Agreement on Tariffs and Trade

⁵ SOU 2021:26 s. 266

Kommerskollegium ser även att det saknas en WTO-rättslig analys av dessa förslag. En sådan analys bör omfatta i vart fall förenligheten med TBT-avtalet och Gatt. Om Regeringskansliet överväger att gå vidare med förslagen bör en sådan analys göras.

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.

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.⁶ Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁷

Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas,⁸ med undantag för om EU-lagstiftningen ger medlemsländerna ett utrymme för olika nationella lösningar och medlemsstaten väljer att utnyttja detta utrymme.⁹

Förslag till förordning om pant på mobiltelefoner (traditionell och pantbevis)

Utredningen har föreslagit en förordning som reglerar ett pantsystem för mobiltelefoner. Utredningen har konstaterat att regleringen bör anmälas i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.¹⁰ Kommerskollegium instämmer i den bedömningen och rekommenderar att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att genomföra anmälan.

⁶ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁷ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

⁸ 11 § förordningen om tekniska regler.

⁹ EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

¹⁰ SOU 2021:26 s. 267 och 385.

Förslag till ändringar i förordning (2014:1075) om producentansvar för elutrustning

Utredningen har bedömt att ändringarna omfattas av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535. Kommerskollegium ser att de föreslagna ändringarna innehåller tekniska föreskrifter som bör anmälas. Kommerskollegium rekommenderar därför att en anmälan sker i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 genom att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att genomföra anmälan.

Så som Kommerskollegium förstår det har inte förordningen tidigare anmälts i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535. Vad kollegiet kan se innehåller förordningen bestämmelser, utöver de nu remitterade, som medför att anmälningsplikt aktualiseras, förutsatt att något undantag inte är tillämpligt. Ett sådant undantag kan t.ex. vara att bestämmelserna utgör ett strikt genomförande av bakomliggande EU-rätt. Kollegiet bedömer i annat fall att en anmälan bör göras av hela förordningen, inklusive föreslagna ändringar. Det är dock inte möjligt att anmäla regler som redan är antagna. Därför kommer i så fall hela förordningen behöva antas på nytt. Kommerskollegium är gärna behjälpligt vid frågor.

Övriga förslag

De i övrigt föreslagna ändringarna omfattas enligt Kommerskollegiums bedömning inte av anmälningsplikt i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

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.¹¹ Utredningen har konstaterat att förslaget om ett nytt pantsystem bör anmälas i enlighet med WTO:s TBT-avtal.

Kommerskollegium instämmer i den bedömningen och rekommenderar därmed att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att anmäla förslaget till WTO:s TBT-sekretariat.

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

¹¹ Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.¹²

Kollegiet förstår det som att de krav som riktar sig mot producenter av elutrustning omfattar utländska företag som säljer direkt till slutanvändare. Om detta träffar aktörer som bedriver detaljhandel kan kraven omfattas av anmälningssplikten enligt tjänstedirektivet. EU-domstolen¹³ har fastslagit att detaljhandel med varor omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde.

När det gäller kraven som riktar sig mot de aktörer som har tillstånd att bedriva insamlingssystem gör kollegiet följande bedömning. Tjänstedirektivet¹⁴ undantar tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom sektorn för avfallshantering. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse definieras¹⁵ som tjänster som tillhandahålls för att uppfylla en särskild uppgift av allmänt intresse som den berörda medlemsstaten anförtrott tjänsteleverantören. Uppdraget bör tilldelas tjänsteleverantören genom en eller flera rättsakter av ett slag som den berörda medlemsstaten beslutar om och där den särskilda uppgiftens art bör preciseras. Kollegiet anser att departementet är bättre lämpat att avgöra om de bestämmelser som riktar sig mot de som innehar tillstånd att bedriva insamlingssystem faller inom detta undantag.

Enligt tjänstedirektivet ska samtliga krav som är tillämpliga på tjänsteutövare som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige anmälas. Om reglerna kan komma att tillämpas på företag som inte är etablerade här, utan bara bedriver tillfällig verksamhet i Sverige, gör kollegiet bedömningen att de remitterade bestämmelserna är anmälningsspliktiga enligt tjänstedirektivet.¹⁶

Förslaget innebär ett genomförande av EU:s avfallsdirektiv. Tjänstedirektivet gör inget undantag från anmälningsskyldigheten för nationella regler som genomför EU-rättsakter. Kollegiet anser därför att författningar som genomför EU-rättsakter bör anmälas. Undantag bör

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

¹³ Förenade målen C-360/15 och C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort mot X BV och Visser Vastgoed Beleggingen BV mot Raad van de gemeente Appingedam, punkten 91.

¹⁴ Artikel 17.1 e.

¹⁵ Skäl 70, tjänstedirektivet.

¹⁶ Artikel 39.5.

dock kunna göras då det inte finns utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet.¹⁷

Mot denna bakgrund rekommenderar vi att de remitterande föreskrifterna anmäls i den utsträckning det har funnits utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet. Kollegiet anser att Miljödepartementet är bättre lämpat att avgöra denna fråga. Vid osäkerhet rekommenderar vi att föreskrifterna anmäls.

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.¹⁸ 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 utredarna Emilie Eriksson och Hiba Zeydi deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Katarina Paul

Utredare

¹⁷ Även Europeiska kommissionen har gett uttryck för denna ståndpunkt.

¹⁸ Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.