

Remissvar om Europeiska kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter

Sammanfattning

- Kemikalieinspektionen är generellt positiv till EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter och till att de produkter som sätts på den gemensamma EU-marknaden ska vara anpassade för en cirkulär ekonomi och miljömässigt hållbara.
- Kemikalieinspektionen ser risker med att förhållandet mellan det nya förslaget till förordning och till annan, kemikalie- och produktspecifik lagstiftning inte är uttryckligen reglerat i förslaget. Kemikalieinspektionen bedömer att kemiska ämnens skadliga effekter på miljö och hälsa i första hand ska regleras i kemikaliespecifik lagstiftning, såsom Reach- och CLP-förordningen. Det är viktigt att ekodesignkrav gällande kemiska ämnen i den föreslagna förordningen inte gör det möjligt att kringgå krav i annan lagstiftning som syftar till att skydda hälsa och miljö, som exempelvis begränsning av ämnen under Reach-förordningen.
- Kemikalieinspektionen ser positivt på att ekodesignkrav ska kunna ställas för exempelvis en produkts livslängd, reparerbarhet samt innehåll av ämnen som inger betänkligheter ("substances of concern"), för att i första hand främja en cirkulär ekonomi.
- Det är oklart hur avvägningar mellan olika miljöaspekter i slutändan kommer att ske. Det är också viktigt att vid sådana avvägningar undvika att kemikalierisker inte beaktas i tillräcklig grad på grund av brist på data eller bristfällig metodik.
- Ekodesignkrav kommer enligt förslaget att ställas genom delegerade akter i en successiv process. Den flexibla konstruktionen i förordningsförslaget gör att ambitionsnivån vid genomförandet och därmed effekten, förblir oklar. Kemikalieinspektionen ser därför ett behov av att ambitionsnivå, omfattning och prioritering av genomförandet tydliggörs.
- Kemikalieinspektionen ställer sig positiv till utökade informationskrav för ämnen i produkter/varor, men anser att möjligheterna till undantag bör begränsas.
- Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget om att införa produktpass, och anser att information gällande innehåll av ämnen som inger betänkligheter ska vara ett baskrav i produktpassen.
- Kemikalieinspektionen bedömer att definitionen av ämnen som inger betänkligheter i de delar som avser hälso- och miljöfarliga ämnen i stort

sett är bra. Ytterligare farokategorier som exempelvis immuno- och neurotoxiska ämnen bör dock kunna inkluderas i ett senare skede i linje med EU:s kemikaliestrategi.

- Det är viktigt att definitioner i förslaget så långt som möjligt är i linje med annan kemikalie- och produktrelaterad lagstiftning, exempelvis vad gäller begreppet produkt och dess beståndsdelar.
- Kemikalieinspektionen ställer sig tveksam till förslaget om att företagen ska kunna använda sig av självreglering som ett alternativ till att ställa ekodesignkrav.
- Kemikalieinspektionen är positiv till att marknadskontroll och vikten av en effektiv tillsyn lyfts fram. Kemikalieinspektionen avstyrker dock till stor del den föreslagna särregleringen gentemot EU:s marknadskontrollförordning, därför att de föreslagna kraven kan leda till annorlunda krav för de produktgrupper som omfattas av ekodesignkrav, samt bli alltför detaljstyrande.

Övergripande synpunkter

Kemikalieinspektionen välkomnar EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter (i fortsättningen kallad ESPR-förordningen) och dess övergripande ambition att produkter som sätts på den gemensamma EU-marknaden ska vara anpassade för en cirkulär ekonomi och samtidigt miljömässigt hållbara.

Kemikalieinspektionen bedömer att produkters och varors utformning är avgörande för att kunna nå giftfria och resurseffektiva kretslopp och därmed de mål som Sverige satt upp i Generationsmålet, i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö och i den nationella handlingsplanen och strategin för cirkulär ekonomi. Vår bedömning är att många svenska företag har goda förutsättningar att utveckla produkter som uppfyller höga ekodesignkrav. Det finns till exempel ett stort intresse bland företag i Sverige för Kemikalieinspektionens regeringsuppdrag ”Giftfritt från början” som har ett angränsande syfte. Kemikalieinspektionen anser också att det krävs information om kemikalieinnehåll som förmedlas vidare i leverantörskedjan och till avfalls- och återvinningsledet för att åstadkomma giftfria och cirkulära materialflöden, vilket är en av preciseringarna till Giftfri miljö och som även återfinns som den första åtgärden i regeringens handlingsplan kopplad till cirkulär ekonomi – handlingsplan för omställning av Sverige. Vi tror att den föreslagna ESPR-förordningen kan understödja arbetet med nämnda mål och processer.

Artikel 1 om syfte och omfattning

Kemikalieinspektionen ställer sig generellt positiv till att förslaget omfattar en bredd av olika produkter, med begränsade möjligheter till undantag. Förslaget innebär en möjlighet för EU-kommissionen att anta ekodesignkrav, bland annat avseende kemikalier i produkter, i syfte att främja en cirkulär ekonomi och hållbara produkter.

Det är dock otydligt hur sådana ekodesignkrav förhåller sig till krav i andra lagstiftningar som innehåller kemikalierregler inriktade på skyddet av hälsa och miljö (se vidare under rubriken: *Förtydliga förhållandet mellan förslaget och kemikaliespecifika lagstiftning*).

Artikel 2 om definitioner

Begreppet "substances of concern" definieras för första gången i lagtext
ESPR-förordningen föreslår en definition av begreppet "substances of concern"¹, som på svenska översätts till "ämnen som inger betänkligheter". Begreppet har tidigare använts exempelvis i EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö, i EU:s handlingsplan för cirkulär ekonomi och i EU-kommissionens förslag om taxonomin för hållbara investeringar, men detta är första gången det definieras i lagtext.

Kemikalieinspektionen bedömer att definitionen i artikel 2.28 a och b av ämnen som inger betänkligheter i stort sett är bra i de delar som avser hälso- och miljöfarliga ämnen och att den är i linje med EU:s kemikaliestrategi. I kemikaliestrategin framgår dock att EU-kommissionen, i samband med andra insatser för att minska exponeringen för dessa kategorier av farliga ämnen, kommer att utreda hur den generella metoden för riskhantering ("generic approach to risk management") kan utvidgas till ytterligare farokategorier, nämligen sådana ämnen som påverkar immun- och nervsystemet, andningsorganen samt som är toxiska för specifika organ. Därför anser Kemikalieinspektionen att det vore lämpligt att förordningsförslaget aviserar en översyn av definitionen av ämnen som inger betänkligheter inom en snar framtid, så att definitionen stämmer överens med faroklasserna med CLP-förordningen. Om så bedöms lämpligt skulle ett alternativ kunna vara att i den nu föreslagna ESPR-förordningen inkludera en hänvisning till faroidentifiering eller klassificering i annan lagstiftning.

Kemikalieinspektionen anser vidare att identifieringen av ämnen, enligt artikel 2.28 c, som påverkar återanvändningen och återvinningen av material i produkten där de förekommer negativt, bör utgå från tydliga, transparenta och generellt tillämpbara kriterier. Förordningsförslaget bör därför kompletteras med sådana kriterier.

Det är viktigt att den nytillkomna definitionen av ämnen som inger betänkligheter är konsekvent mellan olika berörda lagstiftningar och att uppdateringar sker på ett sätt som inte leder till omotiverade skillnader mellan lagstiftningarna. Det är därför viktigt att det finns en process för att identifiera även andra kategorier av farliga ämnen än de som kan hänföras till de kategorier som anges i den föreslagna artikeln 2.28. Därigenom skulle man bland annat kunna inkludera ämnen som är förknippade med motsvarande grad av betänklighet ("equivalent level of concern"), men som inte fullt ut motsvarar kriterierna för att hänföras till de farokategorier som anges i 2.28. Det skulle också göra det möjligt att fånga upp sådana ämnen som på grund av tidsskäl

¹ I den svenska versionen av EU:s kemikaliestrategi för hållbarhet (COM (2020) 667 final) översattes ursprungligen "substances of concern" med "potentiellt skadliga ämnen" vilket Kemikalieinspektionen anser är en olämplig översättning och har i stället föreslagit termen "ämnen som inger betänkligheter". I översättningen av den remitterade ESPR-förordningen är det också den termen som Kemikalieinspektionen föreslagit som använts.

eller datatillgång (ännu) inte kunnat hänföras till de aktuella farokategorierna. En sådan process bör lämpligen ske inom Reach-förordningen. Regeringskansliet och berörda myndigheter behöver även bevaka utvecklingen av definitionen för ämnen som inger betänkligheter inom ramen för relevant lagstiftning för att säkerställa enhetlighet.

Övriga definitioner

Artikel 2 innehåller en rad definitioner av begrepp som förekommer, ligger nära eller delvis överlappar med begrepp i annan lagstiftning vars syfte är att hantera kemikalierisker och avfall. För att undvika otydlighet och tolkningsproblem är det viktigt att säkerställa att definitionen av dessa begrepp så långt som möjligt är kompatibla mellan olika lagstiftningar. Det gäller exempelvis definitionerna av produkt i förhållande till begreppen blandning och vara samt komplext föremål i Reach-förordningen och dess vägledning, liksom begrepp som tillverkare, sätta ut på marknaden och återtillverkning.

Artikel 5, 6 och 7 om ekodesignkrav; prestandakrav och informationskrav

Den föreslagna ESPR-förordningen innebär stor flexibilitet när det gäller EU-kommissionens mandat att fastställa så kallade ekodesignkrav, vilka kan bestå i å ena sidan krav på produkters prestanda (dvs. energiförbrukning, livslängd, återvinningsbarhet, innehåll av återvunnet material, förekomst av ämnen som inger betänkligheter m.m.) samt å andra sidan informationskrav. Sådana krav kommer enligt förslaget att beslutas för avgränsade produktgrupper genom delegerade akter, i en successiv process. Förslaget innehåller mycket övergripande definitioner av prestandakrav samt informationskrav med begränsade detaljer kring vilken typ av krav som kan komma att ställas, vilka produkttyper som ska omfattas eller i vilken takt som arbetet förväntas ske. Med anledning av detta ser Kemikalieinspektionen ett behov av att förtydliga den principiella inriktningen hos kraven i flera avseenden. Det gäller bland annat att förtydliga:

- Prioriteringar och tidslinjer för EU-kommissionens arbete med att tillämpa sitt bemyndigande att fastställa krav via delegerade akter (se vidare under rubrikerna *Möjligheten att ställa prestandakrav gällande innehåll av kemiska ämnen* respektive *Förtydliga förhållandet mellan förslaget och kemikaliespecifika lagstiftning*).
- Att vissa aspekter bör hanteras på ett horisontellt och generellt plan genom att till exempel utforma ekodesignkrav för bredare material- och produktkategorier snarare än att ställa krav på en smalare och mer detaljerad nivå för exempelvis enskilda produktgrupper (se vidare under rubriken *Förtydliga förhållandet mellan förslaget och kemikaliespecifika lagstiftning*).
- Informationskrav gällande innehållet av farliga ämnen i produkter bör fastställas i en generell och samlad process (se vidare under rubriken *Informationskrav borde alltid ställas*).
- Ämnen vars förekomst i material och produkter bedöms kunna påverka återanvändningen och återvinningen av material negativt i enlighet med artikel 2.28 c bör där så är lämpligt identifieras i en samlad material- eller produktgruppsövergripande process och anges i horisontella ekodesignkrav/akter, snarare än fragmenterat, från fall till fall (se vidare

under rubriken *Förtydliga förhållandet mellan förslaget och kemikaliespecifik lagstiftning*).

Möjligheten att ställa prestandakrav gällande innehåll av kemiska ämnen

Kemikalieinspektionen anser att det finns oklarheter i förslaget angående när det ska vara möjligt att ställa ekodesignkrav avseende förekomst av ämnen som inger betänkligheter. Av artikel 6.3 i förslaget framgår att ekodesignkrav avseende användning/innehåll av ämnen *inte ska begränsa förekomsten av ämnen i produkter av skäl som främst rör till kemikaliesäkerhet ("reasons relating primarily to chemical safety")*. Kemikalieinspektionens bedömning är att skrivningen "primärt relaterar till kemikaliesäkerhet" kommer att kunna leda till tolkningssvårigheter. Lagtexten kan därför behöva förtydligas för att underlätta tillämpningen.

Syftet med att reglera förekomsten av ämnen som inger betänkligheter i produkter är primärt att de ämnen som omfattas av definitionen i artikel 2.28 bedöms ha en negativ påverkan på produktens miljömässiga hållbarhet och på möjligheten att nå en cirkulär ekonomi. Samtidigt kan syftet med att ställa ekodesignkrav på användningen av kemiska ämnen relatera direkt eller indirekt till dess hälso- och/eller miljöfarliga egenskaper. Sådana krav kan komma att överlappa med bestämmelser i produkt- och kemikaliespecifik lagstiftning. Det är därför viktigt att reglera förhållandet mellan den föreslagna ESPR-förordningen respektive produkt- och kemikaliespecifik lagstiftning (se vidare nedan). Det bör också ytterligare tydliggöras i vilka fall ekodesignkrav kan ställas vad gäller användning av kemiska ämnen.

Förtydliga förhållandet mellan förslaget och kemikaliespecifik lagstiftning

Oavsett om ekodesignkrav gällande förekomsten av ett ämne regleras med utgångspunkt i dess inneboende farliga egenskaper (definierade i 2.28 a och b) eller utifrån egenskaper som försvårar återanvändning och återvinning (enligt 2.28 c) kan det medföra att dessa ekodesignkrav kan överlappa med bestämmelser i kemikalie- och produktrelaterad lagstiftning (se även under rubriken *Begreppet "substances of concern" definieras för första gången i lagtext*).

Kemikalieinspektionen anser att det är viktigt att tydliggöra förhållandet mellan bestämmelserna i den föreslagna ESPR-förordningen och i annan kemikalie- och produktspecifik lagstiftning. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning bör kemiska ämnens skadliga effekter på hälsa och miljö i första hand regleras genom horisontell kemikaliespecifik lagstiftning som till exempel Reach- och/eller CLP-förordningen, eller relevant produktlagstiftning. Det är mycket viktigt att ekodesignkrav avseende kemikalier inte utgör hinder för att reglera ämnena med avseende på skadliga effekter för hälsa och miljö i annan lagstiftning. Det kan exempelvis gälla begränsning av ämnen under Reach-förordningen. Kemikalieinspektionen anser därför att det bör införas en bestämmelse som tydligt reglerar förhållandet och företrädet mellan berörda lagstiftningsakter. Skälsats 22 i förslaget tillsammans med konsekvensanalysen ger uttryck för en sådan avgränsning men det finns inte någon artikel med motsvarande innebörd.

Kemikalieinspektionens bedömning är att det inte finns något hinder för att i vissa fall ställa krav angående kemikaliesäkerhet i den föreslagna ESPR-förordningen. En

sådan avgränsning skulle troligen inte heller vara önskvärd, eftersom egenskaper som försvårar återvinning och olika typer av farliga egenskaper överlappar och samspelar med varandra.

Klassiska exempel på egenskaper hos ämnen som kan försvåra återvinning är oönskad lukt, färg eller ogynnsamma materialegenskaper som nedsatt hållfasthet etcetera. Även hälso- och/eller miljöfarliga egenskaper eller farliga fysikaliskt-kemiska egenskaper kan dock medföra att återanvändning och återvinning och därmed övergången till cirkulär ekonomi, kan försvåras. Detta kan bland annat ske genom att värdet på det återvunna materialet försämras eller att dess användningsområde begränsas. Aspekterna kemikaliesäkerhet respektive försvårad återanvändning och återvinning överlappar alltså ibland varandra. Detta är ytterligare ett skäl till att förtydliga vad som avses med ”främst rör till kemikaliesäkerhet”.

Det kan vara svårt att förutse risker och andra problem som kan uppkomma i senare livscyklar, exempelvis efter återvinning av en produkt som innehåller ett ämne som inger betänkligheter. Ämnet och materialet detta ingår i kan till exempel medföra en annan och större exponering när det används efter återvinning för ett annat ändamål än det ursprungliga. Mängden kontaminerat material kan också öka över tid genom att återvunnet material blandas med nytillverkat. Ett sätt att hantera sådana utmaningar är att överväga om ämnen som faller under artikel 2.28 c och deras förekomst/användningar bör identifieras och listas genom ett systematiskt, material- eller produktgruppsövergripande arbetssätt. Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning kan en sådan process vara effektivare än att göra identifieringen från fall till fall, för enskilda användningar och via separata delegerade akter inriktade på enskilda produktgrupper, vilket enligt vår tolkning skulle bli det dominerande arbetssättet enligt förslaget.

I det fall bestämmelser som begränsar förekomsten av ett ämne i en produkt fastställs genom den föreslagna ESPR-förordningen bör det anges ett gränsvärde för ämnet. Ett gränsvärde möjliggör precisering av begränsningen och underlättar såväl företagens efterlevnad som tillsyn av bestämmelsen. Gränsvärden kan fastställas för respektive delkomponent eller material som ingår i produkten. Gränsvärdet kan variera med ämnets farlighet eller beroende på vilken halt som kan försvåra återvinning. För vissa särskilt problematiska ämnen kan gränsen sättas vid detektionsgränsen.

Att införa ekodesignkrav avseende kemikalier i nya lagstiftningsakter (exempelvis delegerade akter under den föreslagna ESPR-förordningen) kan göra det svårare för företagen att överblicka förekomsten av gällande kemikaliekrav och att efterleva reglerna. Det kan även försvåra myndigheternas tillsyn. Samtidigt bör det noteras att reglerna i den produkt- och kemikaliespecifika lagstiftningen har en annan karaktär och delvis ett annat syfte än ekodesignkrav under den föreslagna ESPR-förordningen. Reglerna i den senare syftar till att ta ett bredare grepp som omfattar och integrerar flera olika hållbarhetsaspekter samt betonar livscykelperspektivet och att produkterna ska vara anpassade till en cirkulär ekonomi. Regler i lagstiftning som är specifikt orienterad mot kemikalier kan därför generellt inte ersätta ekodesignkrav utfärdade enligt den föreslagna ESPR-förordningen. För att underlätta för företagen

är det därför bland annat viktigt att fortsätta utveckla Echa:s² pågående arbete med ett sökverktyg för att ge samlad och enkel tillgång till information om kemikalierelaterade regler i olika EU-regelverk (European Union Legislation Finder (EUCLEF)).³ Kemikalieinspektionen är vidare positiv till de åtgärder i form av bl.a. vägledning, ekonomiskt stöd och utbildning som medlemsstaterna och EU-kommissionen ska vidta för att stödja små och medelstora företag i samband med genomförandet av den föreslagna ESPR-förordningen liksom framtida delegerade akter (artikel 18).

Avvägning mellan olika hållbarhetsaspekter samt svagheter hos PEF-metodiken

Det är viktigt att aspekter som relaterar till kemikaliesäkerhet och användning av hälso- och miljöfarliga ämnen inte nedvärderas eller glöms bort när de vägs mot andra hållbarhetsaspekter. Av erfarenhet finns det ofta en sådan tendens, bland annat eftersom de kemikalierelaterade aspekterna har en annan typ av komplexitet än de hållbarhetsaspekter som lättare kan beskrivas i kvantitativa termer. Ofta saknas också data om kemikaliers farliga egenskaper, användningar och exponering. Exempel på regleringar som kan leda till den typen av suboptimeringar är, att i linje med förordningsförslaget, ange kvantitativa målsättningar för innehållet av återvunnet material i produkter. Det är viktigt att säkerställa att sådana mål inte medför en ökad acceptans för att återvunnet material innehåller ämnen som inger betänkligheter och/eller ämnen som inte är tillåtna eller som på annat sätt sänker materialets kvalitet eller återvinningsvärde. Om mål om innehåll av återvunnet material anges bör dessa därför kombineras med kvalitets- och säkerhetskrav. Detta skulle också bidra till att upprätthålla principen om att höga och likvärdiga krav avseende innehållet av farliga ämnen, vilken ska gälla för såväl nytillverkat som återvunnet material. Det är också i linje med vad EU-kommissionen uttrycker i Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö (COM (2020) 667), sidan 6.

Enligt Kemikalieinspektionens uppfattning är det viktigt att eftersträva en hög nivå avseende säkerhet och kvalitet hos det återvunna materialet. Det innebär bland annat att som en generell regel inte ge avkall på dessa principer för att på kort sikt uppnå en hög återanvändnings- eller återvinningsnivå. Vår uppfattning är att höga krav på säkerhet och kvalitet långsiktigt kommer att gynna övergången till en cirkulär ekonomi genom att bidra till förtroendet för återvunnet material och därmed en successivt växande marknad för dessa. Däremot riskerar en lågkvalitativ återvinning och kompromisser som medför stor förekomst av farliga ämnen bidra till att det återvunna materialet kommer att ses som ett opålitligt alternativ med begränsade användningsområden. Vår slutsats är därmed att det i ett vidare perspektiv finns synergier mellan omställningen till cirkulär ekonomi och högt ställda hälso- och miljökrav, vilket också är i linje med den svenska strategin för cirkulär ekonomi.

I de fall det krävs avvägningar och prioriteringar mellan olika hållbarhetsaspekter bör dessa baseras på tydliga kriterier och en transparent metodik. I sådana processer är det också viktigt att undvika att kemikalieaspekter nedprioriteras eller inte alls tas med i bedömningen på grund av brist på data eller därför att den metodik som

² European Chemicals Agency (Europeiska kemikaliemyndigheten)

³ Echa – Sökverktyg för kemikalier. <https://echa.europa.eu/sv/information-on-chemicals/euclef>

används inte tar tillräcklig hänsyn till exempelvis toxikologiska aspekter. Befintliga metoder för livscykelanalyser är ofta förknippade med denna typ av svagheter.

Med anledning av det som beskrivs ovan är Kemikalieinspektionen tveksam till om den metod som EU-kommissionen har utvecklat och idag tillämpar för att analysera produkters miljövavtryck ("Product Environmental Footprint", PEF)⁴ i nuvarande utformning fångar upp och väger in kemikalierelaterade/toxikologiska risker tillräckligt väl. Det är därför viktigt att förbättra metodiken i dessa avseenden.

I förslaget refereras till PEF-metoden på flera ställen. I artikel 2.23 definieras till exempel miljövavtryck som en kvantifiering av en produkts miljöpåverkan baserat på PEF-metoden. Enligt artikel 5 ska såväl produktens innehåll av "ämnen som inger betänkligheter" (artikel 5.viii) som produkters miljöpåverkan inklusive dess koldioxid och miljövavtryck (artikel 5.xiii) ingå i de parametrar utifrån vilka EU-kommissionen ska bedöma möjligheten att ange ekodesignkrav. I sammanhanget ska miljövavtrycket alltså beräknas genom PEF-metoden. På grund av de ovan beskrivna bristerna i metodens kapacitet välkomnar Kemikalieinspektionen att en produkts innehåll av ämnen som inger betänkligheter i sammanhanget anges som en separat kategori. Det förblir dock likväl oklart hur avvägningar mellan olika miljöaspekter i slutänden kommer att ske.

I de fall olika nivåer av produkters prestanda (eng. *classes of performance*) ska förmedlas enligt artikel 7.4 bör det enligt Kemikalieinspektionen övervägas om det skulle vara möjligt att en produkt alltid ska leva upp till en viss miniminivå när det gäller kemikaliesäkerhet, exempelvis om den ska kvalificera sig för en högre prestandaklassificering. Ett sådant minimikrav skulle exempelvis kunna innebära att ämnen som tillhör vissa farokategorier, såsom cancerogena, inte ska få förekomma i produkten i de högre prestandaklasserna. Det skulle minska risken för att förekomsten av ämnen med vissa särskilt farliga egenskaper "viktas bort" när de vägs mot andra hållbarhetsparametrar. Ett sådant minimikrav är också i linje med den process som föreslagits av EU-kommissionen och som diskuteras i pågående arbete för att utveckla kriterier och procedur för att identifiera kemikalier och material som är säkert och hållbart designade (eng. *safe and sustainable by design*).^{5 6}

Om minimikrav för innehåll av farliga kemikalier ska kunna anges i ekodesignkraven är det viktigt att detta kombineras med åtgärder för att förtydliga förhållandet mellan den föreslagna ESPR-förordningen och kemikalie- och produktspecifik lagstiftning (se även under rubriken *Möjligheten att ställa prestandakrav gällande innehåll av kemiska ämnen*).

⁴ Europeiska kommissionens rekommendation om användningen av metoder för produkters miljövavtryck för att mäta och kommunicera produkters och organisationers miljöprestanda utifrån ett livscykelperspektiv <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:32021H2279>

⁵ Safe and Sustainable by Design chemicals and materials Review of safety and sustainability dimensions, aspects, methods, indicators, and tools, Joint Research Centre 2022. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127109>

⁶ Safe and Sustainable by Design chemicals and materials, Framework for the definition of criteria and evaluation procedure for chemicals and material, Draft Report for consultation, Joint Research Centre 2022.

Informationskrav borde alltid ställas

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget om ekodesignkrav för information om innehåll av miljö- och hälsofarliga ämnen. Det är i linje med en av preciseringarna i miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö; *Information om miljö- och hälsofarliga ämnen i material, kemiska produkter och varor är tillgänglig*.

Kemikalieinspektionen anser att det behövs tydliga minimiregler för vilken information som ska lämnas, i vilka fall information ska lämnas och hur den ska förmedlas. Vidare bör dessa regler gälla horisontellt för bredare kategorier av produkter och material och inte för enskilda produktgrupper. Det senare fallet skulle exempelvis kunna medföra omotiverade skillnader i informationskrav. Vidare skulle en process där informationskraven fastställs successivt och från fall till fall kunna bli tids- och resurskrävande samt svåröversiktlig och svår att utöva tillsyn över.

I artikel 7.5 i förordningsförslaget specificeras vilken information som ska lämnas för att göra det möjligt att spåra förekomst av farliga ämnen ("ämnen som inger betänkligheter") i en produkt ur ett livscykelperspektiv. Enligt artikel 7.5 c ska halten av sådana ämnen anges som koncentration, maxkoncentration eller koncentrationsintervall med avseende på produkt, huvudkomponent eller reservdel. Det är otydligt vid vilka koncentrationsgränser som information om ett ämne ska lämnas. Kemikalieinspektionen anser att det bör specificeras vid vilken koncentration som information om innehåll av ett ämne bör lämnas och hur denna halt ska beräknas. Eventuellt bör en lägsta koncentration vid vilken information ska lämnas anges. Koncentrationen bör anges utifrån innehållet i en vara enligt varudeinitionen i Reach-förordningen och tolkningen av 0,1 %-regeln i Reach-förordningen (dvs. innehållet ska anges baseras på delkomponent eller material). Dessutom bör listan som specificerar informationskraven för ämnen så långt som möjligt överensstämja och samordnas med de uppgifter som ska lämnas till Echa:s SCIP-databas⁷ över farliga ämnen i varor.

Kemikalieinspektionen konstaterar att det finns utrymme för EU-kommissionen att bedöma att informationskrav inte behövs för en viss produktgrupp. Det är endast under förutsättning att ekodesignkrav om information tas fram, som information om eventuellt förekommande ämnen som inger betänkligheter krävs. Vilka uppgifter som i så fall ska ingå i informationskraven framgår av artikel 7.5. Förslaget innehåller en möjlighet att undanta ämnen från informationskraven med utifrån teknisk genomförbarhet eller relevans för spårning av ämnen som inger betänkligheter, behovet av att skydda konfidentiell affärsinformation och i andra motiverade fall. Kemikalieinspektionen bedömer att informationskrav om förekomsten av ämnen som inger betänkligheter i produkter är centrala för att uppnå målet om att förbättra produkters miljömässiga hållbarhet och säkerställa en fri rörlighet på den inre marknaden. Det är därför avgörande att möjligheten att bevilja undantag från informationskraven är tydligt avgränsad och att specifika kriterier tas fram för att säkerställa en förutsägbar och ändamålsenlig prövning. Det nuvarande förslaget till undantagsmöjlighet saknar tydliga avgränsningar och kriterier samt är alltför brett

⁷ SCIP (Substances of Concern in Products) är en databas upprättad genom Ramdirektivet för avfall och administrerad av Echa. Den innehåller information om förekomst av ämnen som inger betänkligheter (eng. *substances of concern*) i varor. <https://echa.europa.eu/sv/scip>

formulerat och riskerar därmed att motverka eller urvattna syftet med bestämmelserna om informationskrav.

Produktpass som informationsbärare

Kemikalieinspektionen välkomnar förslaget om att införa produktpass och anser att krav på att information gällande innehåll av ämnen som inger betänkligheter alltid ska finnas som ett baskrav i produktpassen.

Det är oklart i förslaget i vilka fall produktpass kommer krävas och vilken information dessa ska innehålla. Kemikalieinspektionen anser att detta behöver förtydligas liksom att det alltid bör vara möjligt att erhålla information om produkten, exempelvis genom att skanna en QR-kod, och att informationen ska vara anpassad till företags, myndigheters respektive konsumenters behov.

Det är viktigt att informationskraven i den föreslagna ESPR-förordningen är utformade så att de inte förhindrar att exempelvis mer långtgående informationskrav ställs i annan lagstiftning.

Artikel 18 om självreglering

Enligt förslaget till förordning ska två eller flera ekonomiska aktörer (till exempel företag) kunna inkomma med ett gemensamt förslag till EU-kommissionen om självreglering som innehåller ekodesignkrav. Denna självreglering kan efter granskning och godkännande av EU-kommissionen gälla i stället för lagstiftning om ekodesignkrav via en delegerad akt. Kemikalieinspektionen ställer sig tveksam till att industrins självreglering ska kunna ersätta ekodesignkrav som utformats av EU-kommissionen. Detta skulle kunna riskera att underminera den föreslagna ESPR-förordningens funktion och leda till fragmentering av marknaden och omotiverade skillnader mellan produktgrupper och branscher. Vidare omfattas självreglering inte av marknadskontroll utan efterlevnaden ska kontrolleras av en oberoende inspektör. Aktörer som inte uppfyller självregleringen ska vidta korrigerande åtgärder men den oberoende inspektören har inga verktyg för att för att säkerställa detta, vilket riskerar att göra efterlevnaden tandlös. Det finns tidigare exempel på fall av självreglering inom kemikalieområdet som inneburit en långsammare utveckling mot säkerhet och hållbarhet, bland annat genom att skarpa lagkrav senarelagts eller uteblivit.

Artikel 59–62 om marknadskontroll

Kemikalieinspektionen är generellt positiv till att marknadskontroll och vikten av en effektiv tillsyn lyfts fram. Kemikalieinspektionen avstyrker dock till stor del den föreslagna särregleringen gentemot EU:s marknadskontrollförordning, därför att de föreslagna kraven kan leda till avvikande krav för de produktgrupper som omfattas av ekodesignkrav och kan bli alltför detaljstyrande. Myndigheten bedömer att de krav som finns i EU:s marknadskontrollförordning gällande strategi för kontroller, precisering av kontroller, inrapportering av överträdelser samt samarbetsgrupper redan möjliggör en effektiv kontroll. Kemikalieinspektionen anser därför att styrningen av medlemsstaterna vad gäller prioritering och planeringen av marknadskontrollen är för långtgående i förslaget. Myndigheten är positiv till delarna i förslaget som avser EU-kommissionens bidrag till att stödja medlemsstaterna i deras arbete med marknadskontroll.

Konsekvensanalys

EU-kommissionen har i sin konsekvensanalys begränsat sig till produkttypen jeans och mobiltelefoner/surfplattor. Det är relevanta produkttyper att analysera, men de är inte representativa för alla produkttyper som ska omfattas av ESPR-förordningen. Med tanke på alla de möjliga utfall som en delegerad akt kan leda till, allt från långtgående krav för många hållbarhetsaspekter, till inga krav, är det heller inte möjligt att bedöma vilka konsekvenser som förslaget kan medföra samhällsekonomiskt eller företagsekonomiskt. I skäl 18 och artikel 5.4b i förslaget uppges att enskilda och kompletterande konsekvensanalyser ska tas fram för respektive delegerad akt i ett senare skede av regelutvecklingsarbetet, vilket Kemikalieinspektionen välkomnar. Samtidigt ger det en ytterligare indikation på hur mycket arbete som kvarstår innan ekodesignkrav kan fastställas för en ny produktgrupp.

Övriga synpunkter

Behovet av en bredd av kompetenser när ekodesignkrav utvecklas

Eftersom ekodesignkrav ska kunna ställas på en lång rad skilda hållbarhetsaspekter vill Kemikalieinspektionen betona vikten av att motsvarande kompetenser finns representerade inom de kommittéer och arbetsgrupper som kommer att skapas för att bidra till kravens utformning.

Samverkan och ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter

Den föreslagna ESPR-förordningen är komplex och berör en rad myndigheter, däribland Boverket, Energimyndigheten, Kemikalieinspektionen, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Naturvårdsverket och Upphandlingsmyndigheten. Det är därför viktigt att lägga grunden för en effektiv samverkan och ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter, såväl i det fortsatta arbetet med att utveckla förslaget som i genomförandet och tillsynen av den färdiga ESPR-förordningen. Detta kan till exempel kräva att relevanta frågor lyfts i myndigheternas instruktioner och regleringsbrev samt att lämpliga fora för samverkan skapas.

I detta ärende har generaldirektören Per Ängquist beslutat. Anne-Marie Johansson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också juristen Louise Modin, juristen Elsa Rosén, Urban Boije af Gennäs, Ellen Ingre-Khans, Hélène Kanellopoulos, Mariana Pilenvik, Åsa Thors och Anne Marie Vass deltagit.

Per Ängquist

Anne-Marie Johansson

Beslutet är på grund av rådande situation med coronaviruset inte signerat.