

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2022-06-13 Dnr 2022/00712-3

Miljödepartementet

Endast via e-post.

Europeiska kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter

Er ref. M2022/00802.

Sammanfattning

EU och EU:s medlemsstater har ambitiösa miljö- och hållbarhetsmål, som dessutom skärpts väsentligt de senaste åren, vilket kräver mer ambitiösa regleringar av produktionsprocesser och produkter. I brist på tillräcklig harmoniserad EU-lagstiftning har detta medfört en fragmentering av EU:s inre marknad vad gäller nationella krav på hållbara produkter. Detta har, och riskerar att ytterligare försvåra handeln både inom den inre marknaden och med omvärlden. Kommerskollegium välkomnar därför EU-kommissionens förslag om att höja hållbarhetskraven på produkter, och att harmonisera regelverket för ekodesign inom EU. Förslaget riskerar dock att ha negativa konsekvenser för handeln från tredje land, särskilt utvecklingsländer.

Kollegiet vill särskilt uppmärksamma bl.a. följande aspekter.

- **Fragmenteringen på den inre marknaden måste hanteras.** Det är först i samband med att de produktspecifika kraven antas som harmoniseringen sker. Risken för ytterligare fragmentering måste hanteras under tiden.
- **Harmonisering underlättar för handeln.** En hög grad av harmonisering underlättar för handeln. Ett fragmenterat regelverk skapar handelshinder.
- **Ett administrativt utmanande EU-regelverk riskerar att försvåra handeln med omvärlden.** Ett tungt och detaljerat regelverk kan försvåra för handeln med länder utanför EU, särskilt utvecklingsländer.
- **Det saknas en analys av förenligheten med WTO:s regelverk.** Kommissionen behöver analysera och redovisa hur ekodesignförordningens krav stämmer överens med WTO:s regelverk.

- **Behörigheten att anta delegerade akter ger kommissionen en vidsträckt befogenhet.** Därför är det viktigt att gränserna för den befogenheten tydligt framgår. Kommissionen bör beakta bl.a. proportionalitet, teknisk utveckling och WTO-rätten vid framtagandet av de delegerade akterna.
- **Prioritering av produktområden.** När eko-designkrav blir kostsamma och svåra att bevisa och kontrollerna bör produktområden med en stor mognad för eko-designkrav prioriteras vid framtagandet av produktspecifika delegerade akter. Även behovet av harmonisering och den inre marknadens fragmentering ska beaktas.
- **Standardisering.** Nya metoden bör fortsatt vara huvudregeln vid framtagande av tekniska specifikationer. Kommissionen bör klargöra vilken effekt ”*common specifications*” kommer att ha jämfört med harmoniserade standarder. Kommissionen bör även klargöra hur ”*open standards*” ska definieras i detta sammanhang.
- **Handelseffekter.** Kommissionen bör i samband med framtagande av de delegerade akterna genomföra och redovisa en konsekvensanalys av de handelseffekter förslaget kan få.

1 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.

2 Generella synpunkter

Ur ett inre marknads- och hållbarhetsperspektiv ser Kommerskollegium generellt sett positivt på Kommissionens förslag till ny eko-designförordning. Detta eftersom det kan bidra till en ökad harmonisering på den inre marknaden och förhindra ytterligare fragmentering som kan uppstå av att eko-designaspekter regleras nationellt i medlemsstaterna. Förslaget bidrar också till att minska den miljöbelastningen som kan uppstå från konsumtion och produktion av de berörda produkterna samt bidra till en ökad cirkularitet.

Förordningens tillämpningsområde vad gäller vilka produkter som omfattas, vilka eko-designkrav som kan ställas och utformningen av det digitala produktpasset är väldigt brett och skulle kunna innebära genomgripande konsekvenser för handeln med de berörda produkterna. Det innebär också att alla aktörer i värdekedjan, både i förhållande till den inre marknaden och i förhållande till aktörer från tredje land, kan påföras omfattande krav vad gäller produkternas utformning och

administration t.ex. i form av framtagande av information och spårbarhet. Kommerskollegium ser därför att förslaget skulle kunna medföra negativa konsekvenser för handeln. Beroende på vilka varor som regleras skulle detta särskilt skulle kunna drabba aktörer från tredje land och då i synnerhet utvecklingsländer, se avsnitt 5. Kollegiet ser dock att den nuvarande utvecklingen med ökande fragmentering av regelverken på den inre marknaden även i sig är skadligt för aktörer som vill handla med EU. Kommerskollegium vill också lyfta fram att det behöver göras en analys av förslagets förenlighet med WTO-rätten, se avsnitt 5-6.

Eftersom eko-designförordningen är en ramförordning där de specifika kraven kommer att ställas i delegerade akter går det inte att idag fullt ut bedöma de konkreta effekterna förslaget kan ha på handeln. Mot bakgrund av de effekter som förslaget skulle kunna innebära för handeln, både globalt och på den inre marknaden, kan ytterligare analys behövas ur ett inre marknads- och handelsperspektiv. Detta både vad gäller förhandlingen av eko-designförordningen och vid framtagande av de delegerade akterna.

3 Delegerade akter

De detaljerade kraven kommer ställas i delegerade akter som tas fram och beslutas av kommissionen. Detta sker efter att eko-designförordningen antagits av de europeiska lagstiftarna. Förfarandet med delegerade akter innebär mer begränsade möjligheter till inflytande för medlemsstaterna innan antagandet av akten. Det kan därför också innebära mindre möjligheter att beakta handelns intressen. Kommerskollegium anser att det behöver övervägas om delegerade akter är rätt form för samtliga av de underakter som ska tas fram. Detta är särskilt angeläget då de delegerade akterna innehåller tekniska specifikationer där näringslivets synpunkter bör kunna beaktas eftersom de påminner om standarder.

Utifrån nuvarande förslag, som ger kommissionen en omfattande behörighet att ta fram delegerade akter, ser Kommerskollegium det som angeläget att det i förordningen finns tydliga kriterier för vad kommissionen ska beakta vid framtagandet av de delegerade akterna. Detta för att säkerställa att de delegerade akterna är proportionella, förenliga med WTO-rätten och inte hindrar mindre aktörer eller aktörer från utvecklingsländer att handla på den inre marknaden. I remissvaret finns löpande förslag på vad som kan läggas till.

Beakta proportionalitet och teknisk utveckling (artikel 5.4-5.5)

Mot bakgrund av de effekter förslaget kan ha för handeln i form av krav på produkter, information och andra administrativa bördor är det viktigt

att de krav som ställs i de delegerade akterna är proportionella, dvs. att de ska vara ändamålsenliga och nödvändiga i förhållande till sitt syfte. Det bör t.ex. inte vara möjligt att ställa krav som går utöver tillgänglig teknik, eller teknik som lätt kan utvecklas, och som medför oproportionerliga kostnader eller administrativa bördor i förhållande till den nytta de medför. Kommerskollegium kan t.ex. se att det finns en risk att de krav som utarbetas i de delegerade akterna blir så pass omfattande vad gäller administrativa börda, som t.ex. informationskrav och krav på digitalt produktpass, att varor som uppfyller de faktiska produktkraven ändå inte kan importeras till den inre marknaden.

Kommerskollegium ser att proportionalitetsaspekter nämns i kapitel II, främst i artikel 5.4 och även i artikel 16. Kommerskollegium bedömer dock att det bör föras in en särskild hänvisning till att proportionalitet ska vara vägledande när Kommissionen utarbetar delegerade akter. En sådan bestämmelse kan med fördel finnas i artikel 5.4 (a), där det i förordningsförslaget i dagsläget framgår att Kommissionen ska beakta befintlig unionsrätt.

När Kommissionen utarbetar delegerade akter bör Kommissionen mot samma bakgrund även analysera vilken teknik som finns tillgänglig, t.ex. vad gäller spårbarhet, mätmetoder eller metoder för att ta om hand använda produkter. Kommerskollegium ser därför att det bör vara ett uttryckligt krav vid framtagandet av delegerade akter att Kommissionen beaktar den tekniska utvecklingen och tillgänglig teknik, det kan t.ex. framgå i artikel 5.4 eller artikel 5.5. Detta bör gälla särskilt i förhållande till aktörer från utvecklingsländer.

Eko-designforum (artikel 17)

Det framgår av artikel 5.4 (d) att Kommissionen ska beakta det eko-designforum som ska etableras enligt artikel 17 vid utarbetande av delegerade akter. Kommerskollegium ser det som angeläget att näringslivet och aktörer från tredje land, särskilt utvecklingsländer, har möjlighet att lämna synpunkter genomgående i processen vid framtagandet av delegerade akter. Kommerskollegium ser därför att det bör införas ett tillägg i artikel 17 som säkerställer detta.

Säkerställ tillräckliga resurser hos kommissionen

Mot bakgrund av Eko-designförordningens breda tillämpningsområde måste det finnas resurser som kan säkerställa att en uppgjord arbetsplan hålls. Ett dåligt resurssatt implementeringsarbete riskerar att sinka harmoniseringen av regelverket ytterligare.

4 Särskilda synpunkter i förhållande till den inre marknaden

Prioritera harmonisering (artikel 16)

Kommerskollegium instämmer i kommissionens syn om att det finns en påtaglig risk för fragmentisering av den inre marknaden. Detta som en följd av bristen på harmoniserade regelverk för hållbarhetskrav. Varierande nationella regelverk medför att företag måste anpassa sina produkter efter olika krav i varje medlemsstat, vilket försvårar för handel och hindrar den fria rörligheten. Från ett inre marknadsperspektiv ser Kommerskollegium positivt på förslaget till en ny eko-designförordning under förutsättning att det leder till en ökad grad av harmonisering på den inre marknaden och att handeln mellan EU:s medlemsstater underlättas. Ur det perspektivet är det också positivt att kommissionen föreslagit en förordning och inte ett direktiv eftersom en förordning gör att tillämpningen och tolkningen blir någorlunda lik mellan medlemsstaterna.

Kommerskollegium ser dock att det finns vissa aspekter som riskerar att negativt påverka förordningens harmoniserande verkan. Eftersom förordningen är en ramförordning är det först i samband med att de produktspecifika kraven antas i delegerade akter som den verkliga harmoniseringen av regelverket sker. Eftersom förordningen är tänkt att täcka alla produkter som sätts på den inre marknaden utom de som är särskilt undantagna, riskerar det att ta lång tid innan alla produktspecifika krav är på plats. Under den tiden kan medlemsstaterna fortfarande reglera de hållbarhetsaspekter och produkter som inte täcks av de delegerade akterna. Kommerskollegium ser här en risk att fragmentiseringen av den inre marknaden kommer att fortsätta under tiden.

Kommerskollegium vill betona behovet av att verka för att hindra en sådan utveckling. Kommissionen bör t.ex. använda möjligheten att stoppa nationella förslag till varureglering under en tolv månadersperiod inom områden där EU-reglering är planerad.¹ Harmoniseringsbehov bör också speglas i prioritetsordningen för framtagandet av produktspecifika akter och bör därför lyftas in som ett kriterium i artikel 16.

Kommerskollegium ser det vidare som angeläget att förordningen leder till en så pass hög grad av harmonisering som möjligt eftersom det

¹ Direktiv (EU) 2015/1535 artikel 6.3–4.

underlättar för handeln. Nationella regler som t.ex. märkningskrav och krav på material skadar den inre marknaden och leder till fragmentering. När ett område är harmoniserat kan inte medlemsstaterna reglera det som omfattas av harmoniseringen.

Eko-designförordningen kommer att träffa produkter som redan regleras i andra EU-rättsakter. Kommerskollegium vill betona behovet av att EU-regelverket är koherent och lätt att förstå för aktörer som handlar till och inom den inre marknaden, detta gäller särskilt i förhållande till SME:s.

Förpackning och märkning (artikel 14)

Förordningen innehåller en bestämmelse om märkning, artikel 14, som gäller för informationskraven i förordningen. Märkningskrav som ställs i nationell reglering fragmentiserar den inre marknaden och försvårar för handeln mellan medlemsstaterna. Det finns därför ett behov av att harmonisera märkningskrav i så stor utsträckning som möjligt. Mot den bakgrunden föreslår Kommerskollegium att Regeringskansliet ber om ett förtydligande i förhållande till vad som gäller medlemsstaternas möjlighet att anta nationella märkningskrav.

I dagsläget finns det en omfattande flora av nationella krav för förpackningar i medlemsstaterna vilket fragmenterar den inre marknaden och skapar handelshinder, samtidigt pågår en översyn av förpackningsdirektivet.² Kommerskollegium föreslår att Regeringskansliet ber om ett förtydligande kring i vilken mån förordningen även träffar förpackningar och i så fall hur koherens ska säkerställas med förpackningsdirektivet.³

Marknadskontroll

Skillnader och brister mellan EU:s medlemsländer i hur marknadskontrollen utförs riskerar generellt sett att leda till snedvridningar på den inre marknaden till men för den fria rörligheten. Företag som följer regelverken riskerar att missgynnas i förhållande till företag som inte gör det om inte marknadskontrollen fungerar och är likvärdig mellan medlemsstaterna. Förordningens ambition att täcka alla eko-designaspekter för en vid kategori av produkter kommer att innebära ytterligare påfrestningar på marknadskontrollen.

Kommerskollegium ser därför positivt på lösningar som innebär att marknadskontrollen stärks. Det behövs dock ytterligare analys kring

² Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall.

³ Se Konsekvensutredningen s. 533f.

förslag och lösningar för en effektivare och enhetligare marknadskontroll på den inre marknaden. Här skulle Kommissionen kunna ha en aktivare roll.

5 Standardisering (artikel 35)

Nya metoden har varit en lagstiftningsteknik för EU-rättsakter inom produktområdet sedan 1980-talet och bygger på att harmoniserade europeiska standarder, med detaljerade tekniska specifikationer, arbetas fram av standardiseringsorganisationerna efter begäran från kommissionen medan EU-rättsakten fastställer de väsentliga kraven.⁴

I förslaget till förordning föreslås kommissionen ha möjlighet att genom genomförandeakter besluta om så kallade ”common specifications” för ekodesignkrav, se artikel 35. Denna möjlighet ska kunna tillämpas i fall där standardiseringsorganisationerna av oskälig anledning har misslyckats med att utarbeta standarder i tid, referensen till standarden i EUT inte kan antas, eller om standarden varit föremål för en formell invändning och hänvisningen därefter återkallats eller publicerats med restriktioner. I likhet med hur harmoniserade europeiska standarder fungerar tycks även specifikationerna kunna användas för att ge presumtion om överensstämmelse med krav i förordningen och tillhörande delegerade akter. Möjligheten till att kommissionen själva ska kunna utarbeta tekniska specifikationer genom så kallade common specifications är en relativt ny möjlighet i sammanhanget av framtagandet av EU-lagstiftning. Denna lösning har enligt kommissionen införts som en följd av att harmoniserade europeiska standarder i vissa fall har saknats eller försenats. Utan harmoniserade europeiska standarder saknas möjlighet för företag att på ett enkelt sätt visa att deras produkter faktiskt uppfyller de krav som EU-lagstiftningen ställer och få presumtion om överensstämmelse gentemot EU-lagstiftningen. Om de specifikationer som kommer utarbetas av kommissionen kommer till fullo kommer ha en motsvarande effekt som harmoniserade europeiska standarder är dock oklart och något som Kommerskollegium gärna sett att kommissionen klargör.

Standarders frivilliga natur

Att specifikationerna planeras att tas fram genom genomförandeakter medför frågor om vilka rättsliga effekter specifikationerna kommer att ha. Grundprinciperna för standarder enligt WTO:s TBT-avtal och enligt EU:s standardiseringsförordning (EU) 1025/2012 är att standarder ska vara frivilliga att tillämpa. Det är oklart huruvida den frivilligheten

⁴ Se t.ex. Europeiska kommissionen – 2016 års blåbok om genomförandet av EU:s produktbestämmelser, [OJ C 2016 272 FULL SV TXT \(1\).pdf](#)

kommer att kvarstå när kraven och specifikationerna antas genom genomförandeakter. Det är också otydligt om ömsesidigt erkännande kommer kunna tillämpas för de specifikationer som utarbetas av kommissionen som antas genom genomförandeakter.

Kommerskollegium ser därför att kommissionen bör svara på vilken rättslig effekt det får att införa specifikationer i genomförandeakter. Det bör vidare förtydligas vem som kommer vara involverad i framtagandet av sådana specifikationer, hur specifikationerna kan påverkas av medlemsstaterna och även hur eller om de intressenter som normalt sett är involverade i standardiseringsarbetet, såsom näringsliv och civilsamhälle kommer involveras i arbetet med att utarbeta specifikationerna.

En ytterligare aspekt som Kommerskollegium vill påpeka är att kommissionen i exempelvis förordningens artikel 11 p.1 själva gör en direkt hänvisning till en internationell standard, vilket medför att tillämpningen av den standarden görs tvingande genom förordningen. Kommerskollegium ser här att kommissionen bör överväga att inkludera en bestämmelse om ömsesidigt erkännande för att visa på standarders frivilliga natur.

Nya metoden som huvudregel

Kommerskollegium ser en övergripande tendens till att kommissionen i förslag till nya rättsakter ger möjlighet till att kunna avvika från det ordinarie förfarandet som gällt enligt nya metoden. Kommerskollegium ser även att nya metoden fortsättningsvis bör fortsätta vara huvudregel och att undantag från standardisering endast ska kunna tillämpas i särskilda situationer. Detta för att säkerställa enlighet med det internationella standardiseringssystemet och undvika fragmentering.

I förordningsförslaget bör det lyftas tydligare att nya metoden och framtagande av harmoniserade europeiska standarder till stöd för förordningen är den lösning som gäller i första hand och att framtagandet av common specifications endast är ett undantag. Kommerskollegium ser gärna att det införs en skrivning som tydliggör detta i artikel 35.

Undvika fragmentering

Kommerskollegium ser att alternativa lösningar till standarder riskerar att skapa fragmentering gentemot det internationella standardiseringssystemet. I sin tur kan detta orsaka hinder för internationell handel om olika standarder eller specifikationer förekommer för samma produkter. Kollegiet ser även att relevansen för de som behöver standarder kan äventyras om kommissionen själva

utarbetar tekniska regler där standardiseringens principer enligt TBT-avtalet som konsensus, transparens, relevans och delaktighet inte måste beaktas. En av standardiseringens styrkor är att de som behöver standarderna och kommer använda dem, också är de som är med och utarbetar standarderna. På så vis utarbetas standarder som ska vara relevanta för såväl näringsliv som civilsamhälle. Om kommissionen själva utarbetar specifikationer kan det finnas en risk att de specifikationer som ska tillämpas inte är lika relevanta för de aktörer som ska tillämpa eller använda standarderna.

Oklart hur ”Open standards” definieras

Vad gäller de föreslagna produktpassen föreslås det att informationen i produktpassen ska baseras på så kallade ”open standards” (artikel 9). Det förekommer flertalet olika definitioner avseende vad en ”öppen” standard är, även om det internationella standardiseringsorganet ITU tagit fram en egen definition.⁵ Kommerskollegium önskar här att kommissionen svarar på vilken definition av open standards de avser och att det förklaras om kommissionen utgår från ITU:s definition. Vidare är det viktigt att kommissionen svarar på vilken typ av organisation som ska utarbeta dessa open standards och om tanken är att de ska refereras till i EUT på samma vis som en harmoniserad europeisk standard.

6 Handel med tredje land

Som angetts inledningsvis kommer kraven i förslaget till förordning med delegerade akter att omfatta även import av varor från tredjeländer, vilket medför att även aktörer från tredje land ska anpassa sig efter kraven. Förslaget möjliggör långtgående krav på produkternas utformning, t.ex. dess fysiska egenskaper, och produktionsmetoder och även omfattade krav på spårbarhet och överföring av information mellan leverantörer i värdekedjan genom de digitala produktpassen. Kraven innebär också att det behöver finnas metoder för mätning och kontroll samt tillgänglig teknik, t.ex. vad gäller de digitala produktpassen. Det innebär t.ex. att information måste kunna överföras och tas fram av relativt små aktörer även i utvecklingsländer.

Mot den bakgrunden finns det risk att eko-designkraven i praktiken kommer att stänga ute aktörer från tredje land från den inre marknaden, både vad gäller färdiga produkter, produktkomponenter och råvaror. Särskilt mindre aktörer kan ha svårt att leva upp till kraven. Det kan också medföra att aktörer utestängs även om de lever upp till produktkraven men inte kan klara av informationskraven, t.ex. det

⁵ <https://www.itu.int/en/ITU-T/ipr/Pages/open.aspx> (hämtad 2022-06-01)

digitala produktpasset. Här kan särskilt agenda 2030 och delmål 17.11 beaktas, att *väsentligt öka exporten från utvecklingsländer, särskilt att dubblera de minst utvecklade ländernas andel av den globala exporten till 2020.*

Krav som är enklare att leva upp till kan innebära att fler aktörer anpassar sina produkter till den inre marknaden än krav som är så pass långt gående att aktörerna inte klarar av att leva upp till dem och därför väljer bort handel med den inre marknaden. I bästa fall kan kraven då även innebära att aktörer anpassar sina produkter efter EU:s krav även när produkterna inte är ämnade för den inre marknaden.

WTO-rätt och redogörelse för konsekvenser för tredje land saknas

Mot bakgrund av de potentiellt långgående effekterna förslaget kan ha för handeln till den inre marknaden från tredje land är det olyckligt att det i förslaget och tillhörande konsekvensbedömning saknas en analys av förslagets förenlighet med Världshandelsorganisationens (WTO) regelverk, samt redogörelse för konsekvenser på tredjelandsaktörer.⁶ Detta trots att det exempelvis nämns att import står för en stor del miljöpåverkan och EU är en nettoimportör av inbäddad miljöpåverkan av handlade varor.⁷

Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet efterfrågar en bedömning av förslagets förenlighet med WTO regelverket från kommissionen, i synnerhet en bedömning i enlighet med WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet) och det allmänna tull- och handelsavtalet från 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Gatt), samt WTO:s avtal om offentlig upphandling (avseende den föreslagna artikel 58).

Kommerskollegium ser det som önskvärt att WTO-reglerna beaktas genomgående under hela lagstiftningsprocessen och även under framtagningen och utformningen av de delegerade akterna. Kommerskollegium föreslår därför att förenlighet med WTO-rätt och övrig internationell rätt lyfts in som ett kriterium som ska beaktas av Kommissionen vid framtagande av delegerade akter, förslagsvis i artikel 5.4 (a). Här skulle det även kunna läggas till att handel från utvecklingsländer särskilt ska beaktas, mot bakgrund av de globala målen och agenda 2030.

⁶ I förslaget på s. 8, står det att ”the dedicated impact assessments that will be done in connection to each delegated act in the future will assess in detail the impacts expected, including on third country operators, also in light of their WTO notification.”

⁷ Impact assessment, s. 166.

Kommerskollegium ger i nästa avsnitt vissa utgångspunkter för hur en WTO-rättslig bedömning skulle kunna se ut. Kommerskollegium kan även vara behjälpligt vid en fördjupad analys av förordningens förenlighet med WTO-rätten.

Övrigt

Kommerskollegium ser ett värde i att kommissionen börjar med produktsektorer med stor mognad för eko-designkraven vid framtagandet av delegerade akter om de krav som ställs kan bli komplicerade och medföra stora kostnader. Som Kommerskollegium förstår det skulle tredjelands-aspekter kunna beaktas vid prioritering av produktområden för framtagande av delegerade akter, se artikel 16.1 (c).

Kommerskollegium hade dock gärna sett det tydligare uttryckts tydligare, t.ex. att prioriteringsordningen bör beakta effekter för handeln med tredje land, särskilt utvecklingsländer. Det bör också övervägas om det kan införas någon form av undantagsgrund från vissa typer av krav, t.ex. digitala produktpass, som förenklar export från utvecklingsländer.

Kommerskollegium ser också att det inte tydligt framgår om det går att ställa krav kopplade till social hållbarhet i de delegerade akterna, även om det nämns i konsekvensutredningen. Kommerskollegium anser att detta bör klargöras av kommissionen.

Kommerskollegium ser att det också kan finnas ett behov av en fördjupad analys särskilt angående vilka effekter de digitala produktpassen har för aktörer som handlar med den inre marknaden och vilka möjligheter som finns för aktörer från tredje land att leva upp de krav som kan komma att ställas.

7 Utgångspunkter för bedömning av förenlighet med WTO-rätten

Förenlighet med TBT-avtalet

TBT-avtalet reglerar tekniska handelshinder som kan påverka handeln mellan WTO:s medlemmar. I stor utsträckning motsvarar bestämmelserna i TBT-avtalet principerna i artikel 34 i EUF-fördraget. TBT-avtalet omfattar tekniska föreskrifter, standarder och procedurer för bedömning av överensstämmelse. Med tekniska föreskrifter avses föreskrifter som innefattar olika typer av krav på produkters egenskaper såsom krav på sammansättning, storlek, märkning och produktionsmetoder som hänger samman med produkters egenskaper (annex 1).

Åtgärder som likt den föreslagna förordningen som ställer krav på produktionsförhållandena eller produktionsmetoderna för importerade varor är kontroversiella i handelspolitiska sammanhang. De uppfattas också ofta som protektionistiska och som ett medel för att stärka de inhemska producenternas konkurrenskraft. Det är omdiskuterat hur stort utrymme WTO-regelverket ger medlemmarna att ställa krav på processer och produktionsmetoder (s.k. PPM-krav) i handeln.

Det är därför oklart om och i vilken utsträckning icke produktrelaterade processer och produktionsmetoder (s.k. non-product-related PPMs) omfattas av TBT-avtalet. Här ingår exempelvis miljömål. US – Shrimp kan i detta hänseende tala för en extensiv tolkning av TBT-avtalet.⁸ PPM-frågan är svårbedömd då den många gånger innebär en avvägning mellan legitima intressen och motarbetandet av protektionistiska tendenser.

Vad gäller förenligheten med TBT-avtalet så finns det även ett antal villkor som WTO:s medlemmar måste förhålla sig till när de utarbetar nationella regler. För att en åtgärd ska vara förenlig med TBT-avtalet förutsätts att åtgärden träffar importerade och inhemska produkter lika. Enligt TBT-avtalet måste införandet av åtgärden även motiveras utifrån något av de legitima syften som anges i avtalet, som exempelvis skydd för människors eller djurs hälsa (artikel 2.2). Därefter krävs ett resonemang kring om reglerna är proportionerliga till syftet med åtgärden samt om mindre ingripande åtgärder kan uppfylla samma skyddsintresse.

Eftersom förslaget riskerar att ha långtgående konsekvenser och påverka leverantörer i hela värdekedjan är det viktigt att en bedömning av förslagets förenlighet med TBT-avtalet görs, särskilt vad gäller proportionalitetsbedömningen.

Förslaget skulle kunna medföra stora effekter för handeln från utvecklingsländer och detta måste också beaktas i en sådan bedömning. Där behöver man särskilt se till behovet av åtgärden i förhållande till dom kostnadsmässiga och administrativa bördor som det innebär.

⁸ Överprövningsorganet prövade frågan om huruvida tvingande amerikansk lagstiftning för användning av s.k. TEDs (Turtle Excluder Devices) var tillåtligt inom ramen för WTO-rätten. Överprövningsorganet fann att åtgärden stred mot GATT utan att i sin bedömning ta hänsyn till TBT-avtalet. Att överprövningsorganets vare sig avfärdade eller bekräftade TBT-avtalets tillämplighet kan enligt bedömare öppna för att PPMs omfattas av TBT-avtalet..

Förenlighet med Gatt

TBT-avtalet och Gatt ska tillämpas på ett sammanhängande och konsekvent sätt.⁹ Om båda avtalen är tillämpliga ska en bedömning först göras i enlighet med TBT-avtalet eftersom det särskilt och i detalj rör tekniska handelshinder.¹⁰ Även om en åtgärd bedöms vara förenlig med TBT-avtalet, behöver dock en bedömning också göras om åtgärden är i enlighet med Gatt.

Gatt innehåller grundläggande regler för internationell handel vad gäller exempelvis import och export av varor. Framförallt finns det bl.a. regler som gör det otillåtet att diskriminera mellan varor från olika WTO-medlemmar (reglerna om *mest gynnad nation*),¹¹ eller mellan importerade och inhemskt producerade varor och tjänster (*reglerna om nationell behandling*).¹² Vad gäller t.ex. nationella regleringar, så som eko-designkrav på varor, får inte importerade behandlas mindre gynnsamt än inhemska varor.¹³ Vidare innehåller t.ex. artikel X:3 i Gatt en bestämmelse om att varje avtalsslutande part på ett enhetligt, opartiskt och rimligt sätt ska tillämpa alla sina lagar, föreskrifter, beslut och avgöranden avseende bl.a. krav eller restriktioner på import. Bestämmelsen gäller även lagar och regler som t.ex. påverkar försäljningen, distribution eller användning av varor. Om regleringen exempelvis skulle innebära att importerade varor påfördes tyngre administrativa krav än inhemska varor, vad gäller t.ex. krav på tester, mät och beräkningsmetoder (i den föreslagna artikel 32) skulle det kunna vara i strid med bestämmelsen. Det är även viktigt att inte mät- och beräkningsmetoder (t.ex. i den föreslagna artikel 32) utformas diskriminerande.

Förbudet mot att varor som omfattas av regleringen inte får placeras på marknaden utan att de är förenliga med de krav som ställs (se t.ex. den föreslagna artikel 23), skulle även kunna vara oförenligt med WTO:s förbud mot kvantitativa restriktioner.¹⁴ En kvantitativ restriktion är en åtgärd som begränsar mängden av en viss vara som får importeras från andra länder, såsom en kvot eller ett import- eller exportförbud (totalt eller villkorat). Både de jure och de facto åtgärder omfattas av regelverket.

⁹ Överprövningsorganets rapport, *US – Clove Cigarettes* (2012), para. 91.

¹⁰ Panelrapport i *EC – Asbestos* (2001), para. 8.16.

¹¹ Artikel I i Gatt.

¹² Artikel III i Gatt.

¹³ Artikel III:4 i Gatt.

¹⁴ Artikel XI Gatt.

Åtgärder som är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa samt åtgärder som är relaterade till bevarandet av uttömliga naturtillgångar och som tillämpas i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion kan dock rättfärdiga avsteg från de grundläggande reglerna i Gatt.¹⁵ Sådana hållbarhetskrav på produkter som föreslås skulle sannolikt kunna motiveras enligt någon av dessa undantagsregler. För tillämpning av de allmänna undantagsbestämmelserna behöver dock åtgärderna även uppfylla det övergripande kravet i den inledande meningen i artikel XX i Gatt. Den inledande meningen stadgar att åtgärderna inte får tillämpas på ett sätt som skulle innebära ett medel för godtycklig eller oberättigad diskriminering mellan länder där samma förhållanden råder eller en förtäckt inskränkning av internationell handel.

Krav på processer och produktionsmetoder (PPM-krav) är, som nämnts angående TBT-avtalet, omdiskuterade men har dock ansetts kunna rättfärdigas enligt undantagsbestämmelserna i Gatt, så länge som åtgärderna är tillräckligt flexibla och inte tvingar exportländerna att anta policyer som kräver användning av specifika PPM.¹⁶

Sammanfattningsvis är det dock svårt att i nuläget bedöma om förordningen är i enlighet med reglerna i Gatt, eftersom mycket kommer att regleras i delegerade akter och en slutlig bedömning av förenligheten beror av vad som kommer att regleras där samt hur förordningen och de delegerade akterna kommer att tillämpas i praktiken.

8 Övrigt

Definitioner, artikel 2

Det är utifrån ett handelsperspektiv viktigt att de definitioner som anges i förordningsförslaget baseras på internationella definitioner om sådana finns tillgängliga. En gemensam bild av vad som avses med exempelvis ”environmental impact”, ”life cycle” och ”refurbishment” är en förutsättning för att produkter från tredje land ska kunna placeras på EU:s inre marknad, se artikel 2 (12, 14, 18). Vidare bör definitionen av tillverkare, importör och distributör inte avvika från tidigare praxis utan följa de definitioner som anges i beslut 768/2008.¹⁷

¹⁵ Artikel XX(b) och (g) i Gatt.

¹⁶ Överprövningsorganets rapporter i US-Shrimp (DS58).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG.

Skydd för företagshemligheter, artikel 5

Beroende på vilken information som ska ingå i det digitala produktpasset kan det innebära att även information som är företagshemlig omfattas. Att den typen av information kan göras tillgänglig för aktörer som inte behöver få del av den riskerar att skada innovation och företagets konkurrenskraft. En särskild punkt kan införas i t.ex. artikel 5.5 som tydligt anger att kraven på ekodesign inte får innebära att företagshemlig information delas till aktörer som inte har en rättsligt grundad behörighet att ta del av den (som t.ex. marknadskontrollmyndigheter).¹⁸

Självreglering, artikel 18

I artikel 18 regleras självreglering. Kommerskollegium ser generellt sett positivt på åtgärder som innebär möjlighet till branschnära lösningar. Kommerskollegium ser dock att det finns vissa oklarheter som behöver redas ut och vissa risker som behöver tas i beaktande. Det bör förtydligas om det är möjligt för aktörer att ha dialog med kommissionen innan förslaget till självregleringsåtgärd skickas in. Risken är att aktörer undviker att ta fram självregleringsförslag om de inte kan få återkoppling på ett tidigt stadie. Kommerskollegium anser också att det bör förtydligas att åtgärden inte kan få någon rättslig effekt för aktörer som inte undertecknat den.

Ansvar, artikel 68

Medlemsstaterna ska fastställa sanktioner för brott mot förordningens krav. Förordningen ställer långtgående krav på alla aktörer i värdekedjan. Kommerskollegium anser att det i viss mån är oklart gentemot vem straff eller andra typer av förelägganden kan riktas. Det behöver vara tydligt vilken aktör som ansvarar för de olika eko-designkraven och informationen i det digitala produktpasset och mot vilken aktör olika åtgärder kan riktas.

Krav på importörer, artikel 21 och 23

I artikel 23 ställs krav på importörer som i viss mån skiljer sig från de krav som ställs på tillverkare, se artikel 21.4 (a-c). Kommerskollegium förstår det som att importören, eller andra aktörer, träder i tillverkarens ställe, se artikel 2 (42), men rekommenderar att Regeringskansliet ställer en fråga till Kommissionen för att förtydliga detta.

¹⁸ Se t.ex. direktiv (EU) 2016/943.

Otydlighet vad gäller befogenhet, artikel 1 och 4

Kommerskollegium ser även att det finns en viss otydlighet vad gäller Kommissionens behörighet att utarbeta detaljerade akter. I artikel 1.1. anges att kommissionen genom delegerade akter ska utarbeta ekodesignkraven, vilka listas (a-i). Eftersom befogenheten för kommissionen att anta delegerade akter och för vilka ekodesignkriterier akterna ska utarbetas anges i andra artiklar där dessutom ytterligare kriterier tillkommer, se t.ex. art. 4 (a-m), riskerar listandet av syften i art 1.1. skapa otydlighet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredarna Emilie Eriksson, Fredrik Gisselman, Johanna Nyman, Felinda Wennerberg och Sebastian Wiik deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg
Enhetschef

Katarina Paul
Utredare