

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2023-03-20

Dnr 2022/01999-2

Klimat- och näringslivsdepartementet
Endast via e-post.

EU-kommissionens förslag till förordning om förpackningar och förpackningsavfall

Er ref. M2022/02243

Sammanfattning

Under de senaste åren har EU:s medlemsländer antagit ett antal regleringar som rör olika aspekter av förpackningar vilket har lett till en allt mer fragmenterad inre marknad. Detta har försvårat, och riskerar att ytterligare försvåra, handeln både inom den inre marknaden och med omvärlden.

Kommerskollegium välkomnar därför EU-kommissionens förslag om en ny förpackningsförordning. Förslaget innebär dock ytterligare bördor för handeln som riskerar att ha negativa konsekvenser för handeln från tredje land, särskilt utvecklingsländer.

Kollegiet vill särskilt uppmärksamma bl.a. följande aspekter.

- **Harmonisering underlättar för handeln.** En hög grad av harmonisering underlättar för handeln både inom den inre marknaden och till den inre marknaden. Ett fragmenterat regelverk skapar handelshinder.
- **Fragmenteringen på den inre marknaden måste hanteras.** Det är viktigt att den harmoniserande verkan av förordningen behålls i förhandlingsarbetet och att möjligheter till nationella särregleringar i så hög grad som möjligt motverkas.
- **Förslaget riskerar att försvåra handeln med omvärlden.** Ett regelverk med mycket administrativa krav och produktkrav 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 förpackningsförordningens krav stämmer överens med WTO:s regelverk.
- **Standardisering.** Internationella standarder är viktiga för att förebygga handelshinder. Nya metoden bör fortsatt vara huvudregeln vid framtagande av tekniska specifikationer.

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.

Särskilda synpunkter om handel på den inre marknaden

Vikten av harmonisering

De senaste åren har EU:s medlemsstater antagit eller föreslagit en rad nationella regleringar som på olika sätt berör förpackningar. Exempel på regleringar är ämnen i förpackningar, märkning av förpackningar, producentansvarsbestämmelser m.m. Dessa regleringar har skapat fragmentering på den inre marknaden. Den pågående fragmenteringen påverkar den fria rörligheten negativt och sätter upp hinder för handeln. Företag måste anpassa sina produkter till olika nationella regleringar vilket innebär extra kostnader och administration. Fragmenteringen påverkar också möjligheten till central lagerhållning på den inre marknaden.

Kommerskollegium är därför positiva till den harmoniserande ansatsen i förslaget till ny förordning. Mot den bakgrunden är det viktigt att den harmoniserande verkan som eftersträvas i förslaget består och att det inte öppnas upp för större möjligheter till nationella regleringar. Kommerskollegium ser därför positivt på bestämmelser i förordningen som syftar till att harmonisera aspekter där fragmentering kan uppstå, t.ex. att av vissa substanser regleras på EU-nivå (artikel 5) och gemensamma definitioner och metodologi för återvinningsbarhet (artikel 6).

Ur ett harmoniseringsperspektiv 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.

Kommentarer till särskilda artiklar

Artikel 4

Vad gäller artikel 4 ser Kommerskollegium det som angeläget att skrivningarna i stycke 1-3 som begränsar medlemsstaternas möjligheter till nationella åtgärder behålls mot bakgrund av behovet att motverka fragmentering.

Kommerskollegium kan inte bedöma vilken typ av åtgärder som avses i artikel 4.4 och vilken effekt bestämmelsen får. Om bestämmelsen gäller frivilliga ordningar i medlemsstaterna är det viktigt att dessa ordningar är frivilliga i realiteten och inte innebär att producenter ändå måste anpassa förpackningarna till de nationella kraven.

Vad gäller artikel 4.5. ser Kommerskollegium att kommissionen bör undersöka möjligheterna till harmonisering av märkningar inom producentansvarssystem eller pantsystem.

Artikel 9

Krav på märkningar eller att annan information ska anges på förpackningen kräver utrymme på förpackningarna. Samtidigt innehåller förordningen krav på minimering av förpackningsstorlekarna i artikel 9. För att möjliggöra en sådan minimering måste

krav på märkning och liknande begränsas, annars riskerar kraven att bli motsägelsefulla och svåra att leva upp till.

Artikel 38, 43–46 och 63

Artiklarna innehåller bestämmelser som ger medlemsstaterna möjligheter att anta nationella åtgärder, t.ex. för att nå uppställda mål. Kommerskollegium kan se att det i vissa fall kan finnas behov av nationella anpassade åtgärder. Dessa möjligheter bör dock inte vidgas bortom vad som är nödvändigt för att nå målen. Det är därför viktigt att hänvisningen till de begränsningar som följer av fördraget behålls, se tex. art. 38.5.

I den utvärdering som kommissionen ska göra i enlighet med artikel 63 är det viktigt att kommissionen särskilt utvärderar vilken effekt dessa åtgärder har fått för den inre marknadens funktion och om ytterligare harmonisering är möjlig.

Särskilda synpunkter om handel med tredje land

Förslaget innehåller flera bestämmelser som innebär administrativa krav och produktkrav för företag som verkar på den inre marknaden och som innebär kostnader för handeln. Bland annat finns krav återvinningsbarhet, återvunnet innehåll, bedömning av överensstämmelse och informations- och dokumentationskrav.

Särskilt riskerar dessa krav att försvåra för aktörer som säljer till den inre marknaden från tredje land. Här kan särskilt utvecklingsländers möjlighet att handla med den inre marknaden lyftas. Mot den bakgrunden är det viktigt att kommissionen redogör för hur förslaget håller sig till den internationella handelsrätten, t.ex. WTO:s TBT- och Gatt-avtal¹.

Även om långtgående krav inte kan betraktas som unikt för EU i sig, kan förslaget alltså bidra till att tekniska handelshinder uppstår.

De tekniska kraven i förslaget kommer baseras på harmoniserade europeiska standarder eller, i avsaknad av sådana, på så kallade ”common specifications” som inte tagits fram genom en öppen och transparent standardiseringsprocess som formell standardisering kräver, se artikel 32.

Kommerskollegium ställer sig generellt sett frågande till ”common specifications” som inte följer de principer och processer som instiftas av standardiseringsförordningen (EU 1025/2012) med krav på öppenhet och transparens. Kommerskollegium anser att nya metoden ska vara huvudregel vid framtagande av nya tekniska specifikationer, dvs. att harmoniserade EU-standarder ska vara huvudregeln.²

¹ Agreement on Technical Barriers to Trade och General Agreement on Tariffs and Trade.

² För ett mer utförligt resonemang se Kommerskollegiums yttrande om ekodesignförordningen 2022/00712, ref M2022/00802.

Både harmoniserade standarder och ”common specifications” riskerar dock att bidra till ökad fragmentering på en internationell nivå vilket riskerar att medföra att EU ökar sin isolering från andra marknader på viktiga områden där interoperabilitet och gemensamma internationella lösningar är att föredra för en fungerande handel. Vi vill därför framhålla att internationella standarder ska användas så långt som möjligt i kravställning.³

Skrivningar i förslaget som förordar beaktande av vetenskapliga bevis och internationella standarder, se t.ex. skäl 50 och 133, i delegerade akter är därmed viktiga för att adressera regulativa skillnader internationellt och för att förebygga handelshinder. Kommerskollegium ser att dessa skrivningar skulle kunna lyftas in någon artikel, t.ex. artikel 58, för att ytterligare understryka vikten av förenlighet med vetenskapliga fakta och internationella standarder.

Redan nu har bl.a. Ryssland och Kina rest handelshinder (Specific Trade Concerns-STCs) mot EU:s förslag till förpackningsförordning i WTO:s kommitté för tekniska handelshinder. Länderna efterfrågar bl.a. större samstämmighet med internationella standarder och att EU ska fortsätta ge aktörer utanför EU möjlighet att lämna kommentarer.

Kommerskollegium vill i denna del lyfta fram att det är positivt för handeln med tredje länder om samma regler gäller för hela den inre marknaden. Det är därför viktigt att förordningen har en harmoniserande verkan och hindrar fragmenterande nationella åtgärder på den inre marknaden.

Offentlig upphandling

Ur ett hållbarhetsperspektiv kan det anses positivt att upphandling används som verktyg för att uppnå miljömål. Kollegiet vill dock framhålla vikten av att förslaget utformas i enlighet med WTO:s avtal om offentlig upphandling. Utifrån den information som ges i förslaget är det dock svårt att närmare göra den bedömningen.

Enligt WTO:s avtal om offentlig upphandling är det uttryckligen tillåtet att ställa miljökrav i de tekniska specifikationerna (artikel X:6) och i tilldelningsfasen (artikel X:9 och XV:5). Det är dock öppet för tolkning om dessa hänsyn får tas i andra faser av upphandlingsförfarandet. Som huvudregel får villkor eller krav inte heller gynna inhemska leverantörer framför utländska leverantörer eller diskriminera mellan olika parter till WTO:s avtal om offentlig upphandling och inte utgöra hinder för internationell handel.

Kommerskollegium kan vara behjälpliga vid behov av ytterligare bedömning av förenligheten med WTO-rätten.

³ Se Kommerskollegiums yttrande om förordning om batterier 2020/01926, ref. M2020/ 01583

Ärendet har avgjorts av vikarierande enhetschefen Linda Bodén efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har ämnesrådet Heidi Lund och utredaren Emilie Eriksson deltagit.

Stockholm som ovan

Linda Bodén

Vikarierande enhetschef

Katarina Paul

Utredare