

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2022-02-01 Dnr 2021/01653-2

Miljödepartementet
Endast via e-post.

Producentansvar för bilar respektive däck - nya regler för att genomföra EU:s avfallsdirektiv

Er ref. M2021/02115

Sammanfattning

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet ska anmäla förslagen *Förslag till förordning om producentansvar för bilar* samt *Förslag till förordning om producentansvar för däck* enligt direktiv (EU) 2015/1535 då de rubricerade förslagen innehåller tekniska föreskrifter. Vad gäller *Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)* överlämnar kollegiet bedömningen till Regeringskansliet huruvida förslaget ska anmälas enligt direktiv (EU) 2015/1535. Kollegiet bedömer även att övriga förslag inte omfattas av anmälningsplikt.

Vidare bedömer kollegiet att de remitterande föreskrifterna anmäls enligt direktiv 2006/123/EG i den utsträckning det har funnits utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet. Kollegiet anser att Miljödepartementet är bättre lämpat att avgöra denna fråga. Såvitt kollegiet förstår är många av förslagets bestämmelser tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige och som tillfälligt tillhandahåller tjänster här och således gör kollegiet bedömningen att även dessa krav bör anmälas enligt direktiv 2006/123/EG.

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

Mot bakgrund av att regleringen utgör en nationell reglering som går utöver EU:s avfallsdirektiv hade Kommerskollegium gärna sett en utförligare EU-rättslig bedömning av förslagets konsekvenser för den fria rörligheten på EU:s inre marknad.¹ Som ett led i denna bedömning ska även en proportionalitetsavvägning göras där förslagets eventuella negativa effekter för den fria rörligheten vägas mot om åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet och om inga andra, mindre inskränkande alternativ, finns att tillgå.

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).²

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.³ Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁴

Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas,⁵ med undantag för om EU-lagstiftningen ger medlemsländerna ett stort utrymme för olika nationella lösningar och medlemsstaten väljer att utnyttja detta utrymme.⁶

Promemorian innehåller förslag som syftar till att genomföra de allmänna minimikraven i EU:s reviderade avfallsdirektiv när det gäller producentansvar för bilar och däck. De nya förordningarna, liksom övriga författningsförslag, föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

¹ Artikel 34 & artikel 36 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

² Andra procedurer är de i enlighet med tjänstedirektivet (2006/123/EG) samt Världshandelsorganisationens (WTO) TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

³ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁴ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

⁵ 11 § förordningen om tekniska regler.

⁶ EU-domstolens dom i mål C-443/98, *Unilever* (2000) p. 29.

Förslag till förordning om producentansvar för bilar

Kommerskollegium bedömer att rubricerat förslag innehåller ett antal olika andra krav i form av villkor för bortskaffande samt villkor för återvinning. Kollegiet anser att kraven⁷ utgör ett annat krav i form av villkor för bortskaffande mot bakgrund av den skyddshänsyn som ställs för att skydda miljön och som kan påverka produktens sammansättning, natur eller saluföring.⁸ Vidare anser kollegiet att kravet på att utjänta bilar ska kunna återvinnas eller komponenter från sådana bilar ska kunna återvinnas⁹ samt att de krav som ställs på en producentansvarsorganisation om återvinningsmål¹⁰ är ett annat krav i form av villkor för återvinning.¹¹ Kollegiet rekommenderar därför att en anmälan görs i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

Förslag till förordning om producentansvar för däck

Kommerskollegium bedömer att rubricerat förslag innehåller ett annat krav i form av villkor för bortskaffande.¹² Föreskriften¹³ har till syfte att utjänta däck ska samlas in och hanteras av en producentansvarsorganisation på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt och ses därmed som villkor för bortskaffande. Kollegiet rekommenderar därför att en anmälan görs i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

Förslag till förordning om ändring i bilskrotsförordningen (2007:186)

Kommerskollegium vill uppmärksamma om att 12 § kan utgöra en teknisk föreskrift i form av ett annat krav¹⁴ under förutsättning att det kan påverka naturen, sammansättningen eller saluföringen av en produkt. Då kollegiet inte kan avgöra detta överlämnas den slutgiltiga väsentlighetsbedömningen till Regeringskansliet. Vid osäkerhet rekommenderar kollegiet att en anmälan görs i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslagen till kommissionen.

De övriga författningsförslagen *Förslag till lag om ändring i miljöbalken*, *Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken*,

⁷ 14 §, 16 § *Förslag till förordning om producentansvar för bilar*.

⁸ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(d).

⁹ 1 §, p 2 *Förslag till förordning om producentansvar för bilar*.

¹⁰ 23 § *Förslag till förordning om producentansvar för bilar*.

¹¹ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(d).

¹² Anmälningsdirektivet artikel 1.1(d).

¹³ 23 § *Förslag till förordning om producentansvar för däck*.

¹⁴ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(d).

Förslag till förordning om ändring i miljötillsynsförordningen (2011:13), Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter samt Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614) bedöms inte som anmälningspliktiga då de saknar krav på produkter och andra krav. Anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535 rekommenderas därför inte vad gäller de fem ovannämnda författningsförslagen.

Anmälan av nya krav på tjänsteverksamhet

Av 20 § p. 6 förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ett sådant förfarande föreskrivs i tjänstedirektivet avseende nya eller förändrade krav på tjänsteverksamhet.¹⁵

EU-domstolen¹⁶ har fastslagit att detaljhandel med varor utgör en tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde. Kraven som uppställs på producenter av däck träffar bland annat utländska däckproducenter som är att betrakta som detaljister då de via e-handel säljer däck till slutanvändare som befinner sig i Sverige. Kraven som gäller för producenter av bilar träffar också bland annat de som från ett land utanför Sverige yrkesmässigt säljer bilar till användare i Sverige, vilka är att betrakta som detaljister. Vidare föreslås i promemorian också en rad skyldigheter som är tillämpliga på producentansvarsorganisationer som tillhandahåller insamlingsstjänster mot betalning till producenter av däck och bilar. Dessa aktörer kan betraktas som tjänsteutövare. Kraven som är riktade mot däckverkstäder kan också anses utgöra krav på tjänsteverksamhet. Då samtliga av dessa krav utgör krav på tjänsteverksamhet som omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde aktualiserar därför kraven frågan om anmälningsplikt.

Av promemorian framgår att förslagen delvis avser att genomföra avfallsdirektivet. Tjänstedirektivet gör inget undantag från anmälningskyldigheten för nationella regler som genomför EU-rättsakter. Kollegiets generella ståndpunkt är därför att författningar som

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

¹⁶ 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.

genomför EU-rätt bör anmälas. Undantag bör 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.

Tjänstedirektivet innehåller två bestämmelser om anmälningsskyldighet. Den ena avser krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige och omfattar endast ett antal *specifika krav* som räknas upp i direktivet.¹⁸ Den andra avser *samtliga krav* tillämpliga på tjänsteutövare som är etablerade i ett annat land inom EU/EES och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige.¹⁹

Enligt kollegiets bedömning kan kravet på att producentansvarsorganisationer för däck ska vara rikstäckande²⁰ utgöra ett sådant krav som räknas upp som anmälningsskyldigt i direktivet²¹ och bör därför anmälas. Kollegiet uppfattar som att motsvarande krav som gäller för producentansvarsorganisationer för bilar inte är ett nytt eller förändrat krav, varför de inte aktualiserar någon anmälningsskyldighet.

Såvitt kollegiet förstår är många av förslagets bestämmelser tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige och som tillfälligt tillhandahåller tjänster här, exempelvis utländska däck- och bilproducenter som säljer bilar och däck till användare i Sverige. Mot denna bakgrund gör kollegiet bedömningen att dessa krav bör anmälas. När det gäller kraven som är tillämpliga på producentansvarsorganisationer kan även dessa behöva anmälas förutsatt att bestämmelserna kan komma att tillämpas på företag som endast bedriver tillfällig verksamhet i Sverige (om det överhuvudtaget kan förekomma), samt att verksamheten inte anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.²²

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i

¹⁷ Även Europeiska kommissionen har gett uttryck för denna ståndpunkt.

¹⁸ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningsskyldiga kraven listas.

¹⁹ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 39.5.

²⁰ 13 § i förslag till förordning om producentansvar för däck.

²¹ Artikel 15.7 som hänvisar till artikel 15.2 a om geografiska begränsningar.

²² Artikel 39.5 samt artikel 16–17.1 e i tjänstedirektivet. Som nämnts tidigare omfattas samtliga krav tillämpliga på tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater inom EU/EES av anmälningsskyldighet.

förhållande till sitt syfte.²³ En sådan motivering kommer att efterfrågas i samband med anmälan. Kollegiet svarar gärna på eventuella frågor kring anmälningsförfarandet.

Kollegiet vill även påminna om den kontaktpunkt som inrättades i samband med genomförandet av tjänstedirektivet. Kontaktpunkten ska innehålla information om, samt möjlighet att fullgöra, förfaranden och formaliteter som krävs för att få utöva en tjänsteverksamhet.²⁴ Förslagen innehåller ett antal skyldigheter²⁵ som enligt kollegiets bedömning kan anses utgöra sådana förfaranden eller formaliteter, dock endast i den utsträckning de är tillämpliga på tjänsteutövare såsom detaljhandlare.

Kollegiet vill även informera Miljödepartementet om att en bedömning bör göras av om de föreslagna tillståndsförfarandena, i den mån de går utöver avfallsdirektivet, uppfyller kraven för nationella tillståndsförfaranden som finns föreskrivna i artiklarna 9–13 i tjänstedirektivet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredare Erik Alendal. I ärendets slutliga handläggning har utredare Hiba Zeydi deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Erik Alendal

Utredare

²³ Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.

²⁴ Artikel 6.

²⁵ Anmälningskravet i 9-10 § § i förslaget till förordning om producentansvar för bilar och kravet på godkännande i 25-31 § § i förslaget till förordning om producentansvar för bilar samt anmälningskravet i 9-10 § § och krav på godkännande i 24-30 § § i förslaget till förordning om producentansvar för däck.