

Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2021-03-17 Dnr 2020/01914-2

Miljödepartementet

Endast via e-post.

Kommerskollegiums yttrande över SOU 2020:72: Ett producentansvar för textil

Er ref. M2020/02005

Sammanfattning

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. Kommerskollegium har tagit del av den remitterade utredningen och vill sammanfattningsvis lämna följande synpunkter.

Kommerskollegium ser generellt sett positivt på reglering som syftar till att uppnå en ökad miljönytta. Kommerskollegium hade dock gärna sett en samlad analys av förslagets konsekvenser för den fria rörligheten på EU:s inre marknad innefattande en proportionalitetsbedömning där en avvägning gjorts mot möjliga andra, mindre inskränkande, alternativ.

Vad gäller förenligheten med e-handelsdirektivet och ursprungslandsprincipen vill kollegiet särskilt lyfta fram vikten att bevaka utvecklingen i praxis och pågående förhandlingar, då rättsläget till vissa delar är oklart. Kommerskollegium önskar också en fördjupad analys vad rör förbudet mot allmänna övervakningsskyldigheter i e-handelsdirektivet.

Kommerskollegium saknar vidare en utförligare analys av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk.

Kommerskollegium rekommenderar att Regeringskansliet uppdrar till kollegiet att anmäla förslaget till *förordning om producentansvar för textil* i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 då det innehåller tekniska föreskrifter.

Kommerskollegium bedömer att ändringarna i *avfallsförordningen (2020:614)* bör anmälas förutsatt att de kan ha en väsentlig påverkan på någon produkts sammansättning, natur eller saluföring.

Kommerskollegium överlåter den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet.

Övriga förslag omfattas enligt Kommerskollegiums bedömning inte av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium bedömer slutligen att förslaget även behöver anmälas enligt direktiv 2006/123/EG då det innehåller krav på tjänsteverksamhet.

Generella synpunkter

Fri rörlighet på EU:s inre marknad

Kommerskollegium uppskattar att utredningen har redogjort för förslagets förenlighet med tillämplig EU-rätt men hade gärna sett en mer samlad analys av förslagets förenlighet med den fria rörligheten på EU:s inre marknad. Utredningen har redogjort för att förslaget riskerar att vara mer betungande för producenter etablerade i andra medlemsländer som säljer direkt till svenska konsumenter än för producenter etablerade i Sverige. Detta bl.a. mot bakgrund av att de administrativa bördorna och kostnaderna riskerar att bli tyngre för dessa aktörer.¹ Kommerskollegium ser här positivt på att utredningen har föreslagit åtgärder för att minska de utestängande effekterna för utländska aktörer.

Utredningen föreslår vidare att även digitala marknadsplatser som är etablerade i Sverige förbjuds att ha säljare som inte är anknutna till producentansvaret. Det framgår dock inte av utredningen om eller hur detta riskerar att verka handelshindrande för eventuella säljare från andra medlemsländer som saluför produkter på dessa marknadsplatser.

Kommerskollegium hade vidare önskat en analys av vilka handelshindrande effekter som kan uppstå till följd av differentierade avgifter för textilier med olika egenskaper och om systemet för producentansvar i sin helhet riskerar att påverka marknadstillträdet för aktörer från andra medlemsstater.

I en samlad analys över förslaget förenlighet med den fria rörligheten på EU:s inre marknad ska även förslagets proportionalitet bedömas. Handelshindrande aspekter i form av t.ex. administrativa eller ekonomiska bördor ska avvägas gentemot om åtgärderna är nödvändiga för att uppnå ändamålet och om inga andra, mindre inskränkande alternativ, finns att tillgå. Kommerskollegium ser att det varit utanför utredningens uppdrag att undersöka andra alternativ än ett

¹ Jfr SOU 2020:72 s. 340

producentansvar för textil, men vill ändå lyfta fram att en sådan bedömning följer av EU-rätten. Detta särskilt mot bakgrund av att utredningen konstaterat att införandet av ett producentansvar i sig inte behöver skapa incitament för producenterna att ställa om till en mer miljövänlig produktionsprocess eller använda en högre andel återvunnen råvara.²

Särskild om förenligheten med E-handelsdirektivet³

Ursprungslandsprincipen

Kommerskollegium uppskattar att utredningen gjort en bedömning av förslagets förhållande till EU:s e-handelsdirektiv. Kollegiet delar utredningens bedömning att det, utifrån gällande rätt, inte är helt enkelt att avgöra det exakta tillämpningsområdet av den s.k. ursprungslandsprincipen. I detta avseende gör utredningen en tolkning av domstolens dom i målet Ker-Optika,⁴ vilket resulterar i en uppdelning mellan krav på distanshandlare och krav på förmedlare (plattformar).

I detta avseende vill kollegiet understryka att det rör sig om ett osäkert rättsläge och att denna fråga bör fortsatt bevakas i den framtida beredningen av ärendet. Särskilt bör man bevaka utvecklingen i EU-domstolens rättspraxis och i pågående EU-förhandlingar om förslag till förordning om en inre marknad för digitala tjänster.

Förbudet mot allmänna övervakningsskyldigheter

För förmedlare (plattformar) föreslås att dessa endast får förmedla från producenter som uppfyller reglerna om producentansvar. I detta avseende anser kollegiet att det finns ett behov av en närmare analys hur detta förhåller sig till artikel 15 i e-handelsdirektivet om förbud mot allmänna övervakningsskyldigheter. Enligt denna bestämmelse får inte plattformar åläggas en allmän skyldighet att ”*övervaka den information de överför eller lagrar, och inte heller någon allmän skyldighet att aktivt efterforska fakta eller omständigheter som kan tyda på olaglig verksamhet*”.

Återigen rör detta sig om en rättsfråga där det inte finns några tydliga svar. Det är inte helt lätt att säga vad en allmän övervakningsskyldighet är. Men i den fortsatta beredningen av ärendet skulle vi vilja se en fördjupad analys. I utredningen framgår att den kontroll som förväntas av

² SOU 2020:72 s. 191

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden

⁴ Mål, C-108/09, Ker-Optika.

plattformarna i huvudsak består i att uppdatera sina avtalsvillkor. Detta framgår dock inte av förordningstexten.

Förenlighet med WTO-regelverket

Kommerskollegium saknar en utförligare analys av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk. För det fall att Regeringskansliet överväger att gå vidare med utredningens förslag rekommenderar Kommerskollegium att en utförligare bedömning görs av förslagets förenlighet med WTO:s regelverk. Kommerskollegium kan vara behjälpligt vid en sådan bedömning.

Framförallt noterar kollegiet att det är viktigt att utländska varor och tjänster inte diskrimineras gentemot inhemska varor och tjänster, samt att förslaget inte innebära en tyngre administrativ börda för utländska varor eller tjänster (se t.ex. artikel X:3 i WTO:s reviderade Allmänna tull- och handelsavtalet från 1994 (General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Gatt)). I det här sammanhanget är det positivt att utredningen föreslår att Naturvårdsverket i samarbete med de tillståndsgivande insamlingssystemen ska ta fram information på engelska speciellt riktad till utländska distanshandlare samt sprida den aktivt.

Anmälan av tekniska föreskrifter

Enligt 20 § 6 p. i förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ska Regeringskansliet anmäla förslag till författningar i enlighet med de procedurer som följer av Sveriges EU-medlemskap eller av andra internationella överenskommelser, bland annat enligt proceduren i anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter ((EU) 2015/1535) och WTO:s TBT-avtal (Agreement on Technical Barriers to Trade).

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser.⁵ Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.⁶ Om en myndighet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast myndigheten borde gjort det, förlorar de tekniska föreskrifterna sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.⁷

⁵ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁶ Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

⁷ Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

Förslag till förordning om producentansvar för textil

Utredningen har bedömt att förslaget ska anmälas i enlighet med anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter.⁸ Kommerskollegium instämmer i den bedömningen då förslaget dels reglerar en informationssamhällets tjänst, dels ställer krav för återvinning och bortskaffande där det inte kan uteslutas att kraven på ett väsentligt sätt kan påverka produkternas natur, sammansättning eller saluföring.⁹ Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslaget till kommissionen.

Förslag till förordning om ändring i avfallsförordningen (2020:614)

Genom ändringarna i förordningen ställs krav på att textilavfall ska sorteras ut från övrigt avfall samt krav på rapportering. Kommerskollegium bedömer att detta skulle kunna vara andra krav i anmälningsdirektivets mening förutsatt att de på ett väsentligt sätt kan påverka någon produkts natur, sammansättning eller saluföring. Kommerskollegium överlåter den närmare bedömningen i denna del till Regeringskansliet.

Övriga författningsförslag

Kommerskollegium bedömer att övriga remitterade författningsförslag inte behöver anmälas i enlighet med anmälningsdirektivet för tekniska föreskrifter eftersom de inte innehåller några tekniska krav på produkter eller informationssamhällets tjänster.

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.¹⁰

I betänkandet föreslås bestämmelser som bland annat är tillämpliga på detaljhandlare som säljer textil och företag som driver insamlingssystem. Då dessa verksamheter som omfattas av tjänstedirektivet aktualiseras frågan om anmälningsplikt.

⁸ SOU 2020:72 s. 318

⁹ Jfr anmälningsdirektivet artikel 1.1 (d).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5

Vidare framgår att förslagen delvis avser att genomföra avfallsdirektivet. Tjänstedirektivet gör inget undantag från anmälningsskyldigheten för nationella regler som genomför EU-rättsakter. Kollegiets generella ståndpunkt är därför att författningar som genomför EU-rätt bör anmälas. Undantag bör dock kunna göras då det inte finns utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet.¹¹

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.¹² 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.¹³

De remitterade bestämmelserna innehåller krav på den som driver ett insamlingssystem i Sverige. Enligt kollegiets bedömning kan kravet på att insamlingssystem ska vara rikstäckande¹⁴ utgöra ett sådant krav som räknas upp som anmälningsskyldigt i direktivet¹⁵ och bör därför anmälas.

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 detaljhandelsföretag som säljer textil till Sverige. Mot denna bakgrund delar kollegiet bedömningen i betänkandet om att en anmälan bör ske på denna grund, men anser att ett flertal krav¹⁶ bör anmälas. Som nämnts ovan omfattas samtliga krav tillämpliga på tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater inom EU/EES av anmälningsskyldighet.

Vad gäller förslagets bestämmelser om insamlingssystem kan eventuellt ytterligare krav än de ovan nämnda behöva anmälas. Detta förutsätter att bestämmelserna kan komma att tillämpas på företag som endast bedriver

¹¹ Även Europeiska kommissionen har gett uttryck för denna ståndpunkt.

¹² Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningsskyldiga kraven listas.

¹³ Anmälningsskyldigheten regleras i artikel 39.5.

¹⁴ 17 och 19 §§ i förslag till förordning om producentansvar för textil.

¹⁵ Artikel 15.7 som hänvisar till artikel 15.2 a om geografiska begränsningar.

¹⁶ 10 – 13 §§ i förslag till förordning om producentansvar för textil, 7 kap.

8 m § förordningen (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken samt 11 kap. 21 § i förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter.

tillfällig verksamhet i Sverige (om det överhuvudtaget kan förekomma), samt att verksamheten inte anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.¹⁷

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.¹⁸ En sådan motivering kommer att efterfrågas i samband med anmälan. Kollegiet svarar gärna på eventuella frågor kring anmälningsförfarandet.

Kollegiet vill slutligen 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.¹⁹ Förslagen innehåller ett antal skyldigheter²⁰ som enligt kollegiets bedömning kan anses utgöra sådana förfaranden eller formaliteter, dock endast i den utsträckning de är tillämpliga på tjänsteutövare såsom detaljhandlare och företag som driver insamlingsystem.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har utredarna Fredrik Ahlstedt, Emilie Eriksson, Mattias Karlsson Jernbäcker och Neil Swanson deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Katarina Paul

Utredare

¹⁷ Artikel 39.5 samt artikel 16–17.1 e. Som nämnts tidigare omfattas samtliga krav tillämpliga på tjänsteleverantörer etablerade i andra medlemsstater inom EU/EES av anmälningskyldighet.

¹⁸ Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.

¹⁹ Artikel 6.

²⁰ Anmälningskravet i 13 – 14 §§, tillståndsförfarandena i 16 och 30 – 31 §§ samt anmälningsförfarandet i 36 § i förslag till förordning om producentansvar för textil.