



Förordning om ekodesign för hållbara produkter

2021/22:FPM84

Miljödepartementet

2022-05-04

Dokumentbeteckning

COM(2022) 142

Förslag till EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDETS förordning om upprättandet av en ram för att sätta ekodesignkrav för hållbara produkter och upphävande av direktiv 2009/125/EG

Sammanfattning

Kommissionen presenterade den 30 mars sitt förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter. Förslaget är en del i ett lagpaket inom ramen för den europeiska gröna given som ska få hållbara produkter att bli norm, främja cirkulära affärsmodeller och ge konsumenterna mer inflytande i samband med den gröna omställningen.

Förslaget syftar till att ge möjlighet att reglera produkters hållbarhet genom hela deras livscykel. Kommissionen ges befogenhet att sätta ekodesignkrav på produktgrupper på hållbarhet och tillförlitlighet, återanvändbarhet, uppgraderbarhet, reparerbarhet, underhåll och renovering, innehåll av skadliga ämnen, energi- och resurseffektivitet, innehåll av återvunnet material, återtillverkning och återvinning, koldioxid- och miljöavtryck samt förväntad mängd avfall som produkten ger upphov till. I förslaget ges kommissionen mandat att i en arbetsplan bestämma vilka produktgrupper som ska prioriteras.

Förslaget innehåller också krav på att digitala produktpass tas fram för de produktgrupper som regleras. Produktpassen ska innehålla information om ekodesignkraven inklusive information om skadliga ämnen och följa med produkten längs hela dess livscykel.

Vidare ges kommissionen befogenhet att ta fram förbud mot att förstöra konsumentprodukter när det kan motiveras av miljöskäl. Förslaget innehåller

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och ser det som en viktig del för att nå en cirkulär ekonomi i EU där hållbara produkter är norm och produkter är hållbara genom hela sin livscykel. Detta är en förutsättning för att nå de nationella och internationella miljö- och klimatmålen samt de globala målen i Agenda 2030. Regeringens ambition är en lagstiftning som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till omställningen till en cirkulär ekonomi och till att uppnå klimat- och miljömålen. Regeringen välkomnar förslaget om produktpass och ser att det är viktigt att dessa säkerställer spårbarhet och ger adekvat information. För en välfungerande inre marknad, en fri och rättvis handel är det samtidigt viktigt att produktpassen får en utformning som inte motverkar den fria rörligheten för varor och gemensamma principer för internationell handel. Regeringen anser att de befogenheter kommissionen ges att anta sekundärrättsakter som förslaget innehåller ska utformas för att bli lämpliga, proportionerliga och fylla sitt syfte. Regeringen anser att de väsentliga parametrar som avses regleras i så stor utsträckning som möjligt regleras i förordningen. Förordningen behöver enligt regeringen utformas för att säkerställa hög klimat- och miljöambition och rättssäker reglering av produkter samtidigt som en god takt hålls i framtagandet av produktregleringar.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen aviserade den 11 mars 2020 i sin handlingsplan för den cirkulära ekonomin – För ett renare och mer konkurrenskraftigt Europa att den skulle presentera ett förslag till regelverk om hållbara produkter. Förslaget omnämndes som kommissionens flaggskeppsinitiativ för att nå en cirkulär ekonomi och kommissionen önskade också mobilisera potentialen för digitalisering av produktinformation och aviserade krav på produktinformation för en produkt, så som digitala pass. Förslaget är en del av genomförandet av kommissionens gröna giv.

Syftet med förslaget är att se över Ekodesigndirektivet och eventuellt föreslå ytterligare lagstiftningsåtgärder för att göra produkter som säljs i EU mer hållbara.

En färdplan för initiativet publicerades i september 2020 och ett offentligt samråd hölls i mars 2021. Kommissionen presenterade den 30 mars 2022 sitt förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till förordning om ekodesign för hållbara produkter är en del av ett lagpaket för att göra hållbara produkter till norm.

Förslaget bygger på en översyn av Ekodesigndirektivet (2009/125/EG) som sätter minimikrav på energiprestanda hos energirelaterade produkter och förbjuder de mest energi- och resurskrävande produkterna på EU-marknaden. Den föreslagna förordningen kommer att ersätta det befintliga Ekodesigndirektivet.

Syftet med förslaget är att minska negativa miljökonsekvenser under produkters livscykel och bidra till en fungerande inre marknad samtidigt som effektiva digitala lösningar utnyttjas. Förslaget kan sammanfattas i fem olika delar.

Ekodesignkrav på produkter

Förslaget till förordning om ekodesign för hållbara produkter omfattar alla produkter med undantag för livsmedel, foder, läkemedel, levande djur och växter. De ekodesignkrav som ska kunna ställas på produkter inkluderar hållbarhet och tillförlitlighet, återanvändbarhet, uppgraderbarhet, reparerbarhet, underhåll och renovering, innehåll av skadliga ämnen, energi- och resurseffektivitet, innehåll av återvunnet material, återtillverkning och återvinning, koldioxid- och miljöavtryck samt förväntad mängd avfall som produkten ger upphov till.

Utifrån dessa ekodesignkrav föreslås kommissionen ges befogenhet att ta fram specifika regler för olika produktgrupper i delegerade akter. I dessa delegerade akter ska även metoder för bedömning av överensstämmelse fastställas. Förslaget gör det också möjligt att ställa krav på märkning av produkter när det är lämpligt.

Kommissionen ges även befogenhet att ta fram horisontella krav som kan gälla flera produktgrupper.

En arbetsplan för åtminstone tre år med vilka produkter som ska prioriteras för reglering ska enligt förslaget tas fram av kommissionen. Produkter ska prioriteras utifrån förbättringspotential, handelsvolymen i EU, fördelningen av miljöpåverkan över värdekedjan och om den äger rum i EU och slutligen behovet av att uppdatera existerande delegerade akter utifrån teknikens eller marknadens utveckling.

Enligt förslaget ska ett ekodesignforum etableras där en balanserad blandning av medlemsstater och intressenter ska ingå. Ekodesignforumet ska konsulteras av kommissionen i deras arbete med att prioritera och ta fram krav på produkter.

Avsikten är inte att reglera produkter som regleras på annat håll förutom när miljömässiga hållbarhetsaspekter av dessa produkter är otillräckligt reglerade. Utöver det kommer kraven på produkter under den föreslagna

förordningen ligga i sekundärrättsakter och produktregleringar i EU-förordningar eller direktiv har därmed företräde vid eventuella normkonflikter enligt normhierarkin.

Förslaget ger också en möjlighet för producenter att som ett alternativ till reglering ta fram självreglering. Det krävs dock att de som ingår i en självreglering omfattar minst 80 % av EU-marknaden för att självregleringen ska kunna godkännas.

Digitala produktpass

För att få sättas på EU-marknaden ingår i förslaget också krav på digitala produktpass för alla produkter som omfattas av en delegerad akt. Produktpasset ska utgöra en databärare som ska finnas på produkten, dess förpackning eller i tillhörande dokumentation.

Närmare bestämmelser om vad som gäller för den specifika produkten ska tas fram i den delegerad akt som ställer ekodesignkrav på produkten. Där ska bland annat specificeras vilken information som ska ges till vilken aktör. Syftet är att alla aktörer längs en produkts livscykel ska få relevant information för att kunna hantera produkten, förenkla marknadskontroll och säkerställa spårbarhet. Information om förekomst av skadliga ämnen i en produkt ska alltid ingå i produktpasset. Kommissionen föreslås etablera ett register över samtliga produktpass.

Förstörelse av osålda konsumentvaror

Förslaget innehåller också krav på ekonomiska aktörer att på en webbplats som är fritt tillgänglig för allmänheten informera om hur många osålda konsumentprodukter de gör sig av med och anledningen till att de gör sig av med dem.

Vidare ges kommissionen enligt förslaget befogenhet att förbjuda förstörelse av osålda konsumentvaror för en produktgrupp när förstörelsen har en stor miljöpåverkan. Som huvudregel ska ett sådant förbud dock inte träffa små och medelstora företag.

Krav på ekonomiska aktörer

Förslaget specificerar vem i värdekedjan som ansvarar för att produktspecifika regler efterlevs och ställer krav på samarbete med marknadskontrollorgan. Huvudansvaret ligger på tillverkaren men även importörer, distributörer, återförsäljare och näthandelsplatser omfattas i olika mån av kraven.

Regler om grön offentlig upphandling

Förslaget innehåller ett bemyndigande för Europeiska kommissionen att i delegerade akter besluta om skyldigheter för upphandlande myndigheter och enheter vid genomförandet av offentliga upphandlingar. Skyldigheterna får

avse krav på produkter (s.k. tekniska specifikationer), krav på leverantörer, tilldelningskriterier vid utvärdering av anbud, villkor för fullgörande av kontrakt och mål. Skyldigheterna ska baseras på samma ekodesignkrav som de produktspecifika kraven.

Övriga krav

Förslaget förbjuder även utsättandet på marknaden för produkter som omfattas av en delegerad akt om de är designade för att upptäcka att de testas och då ändra sina egenskaper för att få ett bättre testresultat. Produkter som är designade för att försämra sin prestanda inom en kort period från att de tagits i bruk och mjuk- eller hårdvaruuppdateringar som försämrar en produkts prestanda tillåts inte heller.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ekodesigndirektivet genomförs i Sverige genom lagen (2008:112) om ekodesign som trädde i kraft 2008. Direktivet reviderades 2009 och utökades då från att gälla energianvändande produkter till att gälla för alla energirelaterade produkter. Lagen syftar till att främja en effektiv energianvändning och en låg miljöpåverkan av energirelaterade produkter och energirelaterade delar av sådana produkter genom att miljöaspekter integreras i produktdesignen för att förbättra produktens eller delens miljöprestanda under hela dess livscykel. Lagen är uppbyggd på samma sätt som direktivet, dvs. den är en ramlag som bara anger de grundläggande bestämmelser som måste iaktas av den som släpper ut en energirelaterad produkt på gemenskapsmarknaden. De mer specifika kraven fastställs i kommissionens genomförandeåtgärder. Hittills har ca 30 produktförordningar beslutats av kommissionen. I förordningen (2016:187) om ekodesign pekas Energimyndigheten ut som tillsynsmyndighet enligt lagen om ekodesign. Det innebär att Energimyndigheten är ansvarig myndighet för marknads kontroll och genomför provningar och utfärdar vitesförelägganden för produkter som inte uppfyller lagkraven.

Lagen om ekodesign omfattar, liksom direktivet, endast vissa produkter. Förslaget omfattar dock samtliga produkter med endast några få undantag. Eftersom genomförandet i huvudsak kommer att ske genom delegerade akter i vilka specifika produktgrupper pekas ut, är det svårt att på förhand ange omfattningen av påverkan förslaget kommer att ha på svenska lagstiftning.

För varje produktgrupp som kommissionen framöver kommer att besluta om kommer svensk lagstiftning behöva ses över, sannolikt på flera områden. Det kan handla om lagstiftning av specifika produktgrupper som antingen sedan tidigare regleras i svensk rätt, eller inte alls. Bestämmelser om marknads kontroll och sanktioner kommer att behöva införas. Det svenska regelverket rörande offentlig upphandling kommer sannolikt att behöva ses över när kommissionen beslutar om produkter som ska omfattas av förordningen med krav på miljöanpassad upphandling.

Förslaget bygger på en konsekvensanalys utförd av kommissionen. Nedan följer en sammanfattning av kommissionens konsekvensanalys.

Det övergripande problemet som förslaget ska bidra till att lösa är att dagens konsumtion och produktion inte är hållbar. Att konsumtionen och produktionen inte är hållbar innebär att resurser används ineffektivt, att en del av de negativa miljökonsekvenserna från produktion och konsumtion inom EU överskrider de planetära gränserna samt att produktionen av det som konsumeras inom EU ibland produceras under förhållanden som inte uppfyller grundläggande krav för mänskliga rättigheter. Det är långt kvar till att nå en cirkulär ekonomi inom EU och utvecklingen går för långsamt. Dessa problem hanteras inte i tillräcklig utsträckning inom befintliga EU-regleringar för produkter och för den inre marknaden, vilket har lett till nationella särregleringar för hållbara produkter som innebär en fragmentering av EU:s inre marknad.

De föreslagna åtgärderna har tagits fram baserat på utvärderingar av ekodesigndirektivet, konsultationer med berörda aktörer, expertunderlag som analyserat konsekvenserna av olika alternativ, samt med avstamp i flera olika EU initiativ som till exempel den gröna given, industristrategin och den nya handlingsplanen för cirkulär ekonomi. Utöver ett referensalternativ har förslagsalternativ med stegrande ambitionsnivå inom sex olika områden tagits fram. Ett åtgärds paket bestående av de alternativ som tillsammans är mest effektiva och proportionerliga har sedan föreslagits.

Förslaget är en förordning som främst sätter ramarna för vilka produkter som kan omfattas, vilka aspekter som ska regleras och hur marknadens aktörer ska visa överensstämmelse med reglerna. Det medför att kostnader och nyttor för berörda aktörer framför allt blir tydliga i nästa steg, när detaljerade regleringar för produktgrupper ska tas fram. Då kommer även separata konsekvensanalyser att göras.

Konsekvenserna för det valda åtgärds paketet innebär inledningsvis framför allt administrativa kostnader för kommissionen och medlemsländerna för att sätta upp det övergripande ramverket. De största kostnaderna relaterar till att ta fram ett system för produktpass och för att öka efterlevnaden av regelverket. I konsekvensanalysen uppskattas kommissionens kostnader för ett system med produktpass innebära en investeringskostnad på 8 miljoner euro och sedan en årlig kostnad på minst 1 miljon euro för underhåll och utveckling. Kostnaderna för företag till följd av förslaget om produktpass beror på hur kraven utformas i det fortsatta arbetet med detaljerade krav. Kostnaderna för att stärka kontrollen för en ökad efterlevnad uppskattas till totalt cirka 10,5 miljoner euro årligen för medlemsländerna (vilket motsvaras av 210 årsarbetskrafter inom EU). Samtidigt förväntas en ökad efterlevnad medföra kostnadsbesparingar för konsumenterna i storleksordningen 6 miljarder euro årligen.

Det administrativa arbetet med att ta fram specifika produktförfordningar för 30 produktgrupper fram till 2030 uppskattas medföra ökade kostnader på cirka 25 miljoner euro årligen. Kostnaderna uppstår framför allt för medlemsländer och tillverkare som är involverade i arbetet och innebär en fördubbling jämfört med nuvarande kostnader för arbetet med ekodesign.

I EU:s konsekvensanalys görs även en uppskattning av storleksordningen på de kostnader som åtgärderna förväntas medföra för berörda aktörer när detaljerade regleringar för 30 produktgrupper har tagits fram. Den kostnaden uppskattas ligga mellan 30 – 60 miljarder euro per år. Erfarenheterna från Ekodesigndirektivet är dock att ökade produktionskostnader med råge har uppvägs av kostnadsbesparingar för konsumenterna. Kommissionen bedömer att de ökade kostnaderna på sikt även här kommer att vägas upp av de kostnadsbesparingar, för konsumenterna och andra slutanvändare samt aktörer nedströms i värdekedjan, som åtgärderna förväntas leda till. De positiva konsekvenserna för företag, framför allt små- och medelstora företag, förväntas bland annat medföra minskade kostnader för material, harmoniserade krav och bättre konkurrensvillkor, samt nya affärsmöjligheter inom underhåll, reparation och andrahandsmarknad.

Sammantaget anger kommissionen att en minskad miljöpåverkan med 15 procent till följd av förslaget åtgärder, och den utvidgade omfattning som föreslås, skulle innebära att utsläppen av växthusgaser minskar med 117 Mt koldioxidekvivalenter, vilket motsvaras av ett ekonomiskt värde på cirka 12 miljarder euro per år. Om även effekterna av en ökad efterlevnad inkluderas, uppskattas utsläppsminskningen bli 139 Mt koldioxidekvivalenter till ett värde av 14 miljarder euro per år.

Ingen ytterligare värdering av de positiva miljöeffekter som åtgärderna förväntas innebära har gjorts. En förbättring med 15 procent skulle dock innebära att partikelutsläppen inom EU minskar med 6 procent och resursutarmningen inom EU minskar med 3 procent.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget

Naturvårdsverket har fått i uppdrag att analysera konsekvenser för svenska förhållanden.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag och ser det som en viktig del för att nå en mer cirkulär ekonomi i EU och Sverige där hållbara produkter är norm och produkter är hållbara genom hela sin livscykel. Detta är en förutsättning för att nå de nationella och internationella miljö- och klimatmålen samt de globala målen i Agenda 2030. Regeringens ambition är en lagstiftning som på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till omställningen till

en cirkulär ekonomi och till att uppnå klimat- och miljömålen. En utveckling av en resurseffektiv, giftfri, cirkulär och biobaserad ekonomi främjar även företagets konkurrenskraft och minskar trycket på ekosystemen. Regeringen anser att det är viktigt att förslaget definitioner blir tydliga.

Regeringen är positiv till att en bredd av ekodesignkrav är inkluderade. En ambitiös reglering bör styra mot att produkter utformas med hög prestanda för en lång livslängd, bland annat genom att de är lätta att återanvända, reparera och möjliga att materialåtervinna. Regeringen vill också verka för att förordningen bidrar till att främja ökad användning av giftfria och återvunna material och stimulerar utvecklingen av mer resurs- och energieffektiva produkter med minskad miljöpåverkan under hela livscykeln.

Regeringen välkomnar förslaget om produktpass och anser att det är viktigt att dessa säkerställer spårbarhet och ger adekvat information. Regeringen vill se tydlig och lättillgänglig information inte minst om produkters innehåll av skadliga ämnen, miljöpåverkan och hur de kan återvinnas eller tas om hand. Relevant information om problematiska ämnen är nödvändig för att underlätta en säker materialåtervinning. Krav på information och data måste beakta och säkerställa skydd av företags konfidentiella information och immateriella rättigheter. Regeringen anser vidare att information till konsumenter bör vara enkel, användbar och lättillgänglig. För en välfungerande inre marknad, en fri och rättvis handel är det samtidigt viktigt att produktpassen får en utformning som inte motverkar den fria rörligheten för varor och gemensamma principer för internationell handel.

Regeringen anser att de befogenheter kommissionen ges att anta sekundärrättsakter som förslaget innehåller ska utformas för att bli lämpliga, proportionerliga och fylla sitt syfte. Regeringen anser att de väsentliga parametrar som avses regleras i så stor utsträckning som möjligt regleras i förordningen. Regeringen bedömer att det är viktigt att tillräckligt inflytande ges till medlemsstaterna. Förordningen behöver enligt regeringen utformas för att säkerställa hög klimat- och miljöambition och rättssäker reglering av produkter samtidigt som en god takt hålls i framtagandet av produktregleringar.

Regeringen anser att förordningens regler om grön offentlig upphandling ska bidra till minskad miljöpåverkan från offentlig konsumtion. Reglerna bör i övrigt utformas så att nödvändig flexibilitet bibehålls för upphandlande myndigheter och enheter att utforma upphandlingsförandet på ett sätt som främjar konkurrens och innovation.

Förslaget ansluter till fler andra lagstiftningar och regeringen anser att det är viktigt att dessa är samstämmiga och att det är tydligt hur de förhåller sig till varandra.

Regeringen anser att det tidsramar som fastställs i förordningen ska vara rimliga och genomförbara samtidigt som de medger ett effektivt införande av reglerna.

2021/22:FPM84

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget till förordning har remitterats med svarsdatum 12 juni 2022.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning om ekodesign för hållbara produkter grundas på artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Unionen har delad befogenhet med medlemsstaterna på området för den inre marknaden och förslaget kan därför bli föremål för en subsidiaritetsprövning. Kommissionen bedömer att det finns ett tydligt värde i att regler tas fram på EU-nivå. Det är väsentligt att få på plats harmoniserade regler för att säkerställa en väl fungerande inre marknad för hållbara produkter i alla medlemsstater, vilket inkluderar krav på produkter och informationsgivning till användare. Medlemsstaterna kommer inte själva att ha möjlighet att anta åtgärder med samma räckvidd som förslaget utan att skapa olika krav för företag, hinder på den inre marknaden för produkter, regelbörda och stora kostnader. Om enskilda medlemsstater på egen hand antar lagstiftning och vidtar åtgärder finns en stor risk att det slutar med olika konkurrerande system baserade på olika metoder och angreppssätt, särskilt för produkter på den inre marknaden. Det skulle splittra marknaden och sannolikt leda till olika nivåer av såväl medvetenhet som information om olika produkters påverkan på miljön i EU och bidra till ökade kostnader för företag som verkar i medlemsstaterna.

Kommissionen menar att endast åtgärder på EU-nivå kan medföra harmoniserade krav på produkter och information om hållbarhet som är

tillämpbara i hela EU. Detta i sin tur garanterar den fria rörligheten av varor och ger konsumenterna relevant och pålitlig information om hållbara och cirkulära egenskaper om produkter oavsett vilken medlemsstat de handlar i. Med harmoniserade minimikrav och krav på information som beslutas på EU-nivå, kommer hållbara produkter och cirkulära metoder rekommenderas i alla medlemsstater vilket skapar en större och mer effektiv marknad och därmed ett större incitament för industrin att utveckla dem. Vidare menar kommissionen att storleken på den interna marknaden möjliggör för EU att uppmuntra hållbara produkter och påverka produktdesign och hållbara produktionsled över hela världen.

I sin proportionalitetsbedömning menar kommissionen att de föreslagna åtgärderna inte går längre än nödvändigt för att åstadkomma ett ramverk för att utveckla krav på ekodesign för så många produkter som möjligt. Kommissionen kommer att tillämpa samma tillvägagångssätt som i Ekodesigndirektivet genom att besluta om genomförandeåtgärder, baserat på konsekvensbedömningar som utförts i linje med kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning. Därför kommer det att utföras analyser av de ekonomiska effekterna och den miljöpåverkan olika val för varje uppsättning krav medför. Detta gör att proportionaliteten bibehålls.

Kommissionen menar vidare att förslaget är utfört som ett flexibelt ramverk för att just säkerställa proportionaliteten. Av den anledningen sätter inte förslaget några kriterier eller mål för kraven om de inte är väl motiverade av en tidigare utvärdering. För att säkerställa proportionaliteten kommer varje individuellt krav behöva vara välmotiverat innan det kan tillämpas på någon produkttyp.

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsförhandlingar kommer att ske, rådsarbetsgrupp är ännu ej känt.

4.2 Fackuttryck/termer