



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2022-06-09

Ärendenummer
NV-04635-22

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se

Naturvårdsverkets yttrande över EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter M2022/00802

Sammanfattning

Naturvårdsverket ser positivt på EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter. Vi anser att förordningen har potential att ge ett värdefullt bidrag till att minska påverkan på miljön och förbättra hushållningen med resurser. Genom att ställa miljökrav på produkter möjliggör förordningen indirekta krav på produktion även då den sker utanför EU. Detta minskar risken att miljöproblemen enbart flyttas istället för att åtgärdas. Naturvårdsverket anser att fortsatt utveckling av miljöavtrycken behöver säkerställas för att förordningen ska få avsedd effekt.

Naturvårdsverket stödjer vidare kommissionens övergripande målsättning med lagförslaget, att uppnå miljö- och klimatmål genom att ställa krav som ska leda till produkter med lång livslängd och resurseffektiv materialhantering.

Naturvårdsverket lämnar vissa medskick avseende aspekter som bör beaktas i fortsatt arbete med förordningen. Förslaget är en ramförordning som kommer konkretiseras i delegerade akter vilket potentiellt kan leda till antingen höga eller låga hållbarhetskrav. Risken är att utfallet blir lägre krav än vad vi önskar och Sverige blir då bundna vid dessa krav. Vid mer långtgående hållbarhetskrav i de delegerade akterna finns å andra sidan goda möjligheter till positiv påverkan på miljön.

En annan viktig aspekt är att man säkerställer framdrift av arbetet som helhet samt prioriterar de produktgrupper som har störst miljöpåverkan.

Det är också viktigt med synkronisering med befintlig lagstiftning och pågående lagstiftningsprocesser.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Yttrandets disposition inleds med ett antal övergripande synpunkter och följer därefter promemorians struktur.

Allmänt

Naturvårdsverket ser positivt på EU-kommissionens förslag till förordning om ekodesign för hållbara produkter. Vi anser att förordningen har potential att bidra till minskad påverkan på miljön och förbättra hushållningen med resurser.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det i ramförordningen anges bestämmelser för hur framtagandet av den arbetsplan som styr prioriteringen av produktgrupper samt framtagandet av de delegerade akterna ska ske. Utan detta kan finnas risk för att framdriften försenas betydligt för vissa produktgrupper och att de krav som ställs i regelverket behöver kompletteras med specifika krav för att nå den eftersträlvade effekten. Detta är särskilt viktigt eftersom förslaget har sin rättsliga grund i artikel 114 i fördraget (tillnärmning av lagstiftning) vilket innebär att enskilda medlemsstater inte har möjlighet att införa strängare krav.

Flera av kraven på ekodesign avser områden som berör produktionsprocesser. Dessa kan behöva harmoniseras med industriutsläppsdirektivet (IED), som reglerar utsläpp och bästa tillgängliga teknik.

Definitioner (Artikel 2)

Naturvårdsverket anser att definitionerna av ämnen, varor och ämnen som inget betänkligheter så långt möjligt ska vara i linje med annan kemikalie- och produktrelaterad lagstiftning. Vad gäller gränsdragning mellan avfallslagstiftning och produktlagstiftning är definitionerna särskilt viktiga för att kunna avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig och vilken aktör som är ansvarig för vad.

I förslaget används flera begrepp som tidigare inte definierats i lagstiftning. Nya begrepp har även på senare tid förts in och definierats i parallella lagstiftningsprocesser. Detta ställer krav på synkronisering för att skapa tydlighet för såväl marknadsaktörer som lagstiftare och tillsynsmyndigheter.

Ett exempel är i (1) där *product* definieras som "any physical good". I Reach används istället begreppen ämne, blandning och varor. En "vara" benämns på engelska i Reach som "article". I ESPR-förslagets svenska översättning har även "good" översatts med vara. Det kan ifrågasättas om "good" är den bästa beskrivningen av en produkt, om avsikten är att ESPR (Ecodesign for Sustainable Products Regulation) ska kunna omfatta såväl varor som kemiska produkter enligt Reach definitioner. Istället bör definitionen av produkt i ESPR kunna hänvisa till Reach definitioner av ämne, blandningar och varor, det vill säga att en "product" kan vara antingen ett ämne, en blandning eller en vara.

Ett annat exempel är (28) *ämne som inget betänkligheter*. Naturvårdsverket ser positivt på att det införs en bred definition av ämnen som inget betänkligheter. Det är också bra att definitionen hänvisar till befintliga processer för att identifiera särskilt farliga ämnen enligt Reach (punkt a) och vissa faroklasser i CLP-förordningen¹ (punkt b) Definitionen innefattar även ämnen som "inverkar negativt på återanvändningen och återvinningen av material i den produkt där det finns" (punkt c). Naturvårdsverket anser dock att det kan behövas ytterligare vägledning eller förtydligande i lagtexten för att tydliggöra vilka ämnen som

¹ Classification, Labelling and Packaging

omfattas av punkt c och på vilket sätt denna del av definitionen kompletterar punkt a och punkt b.

Delegerade akter (Artikel 4)

Naturvårdsverket konstaterar att förslaget innebär att kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter inom alla väsentliga delar av regelverket, och det är först genom de delegerade akterna som ekodesignkraven får sitt materiella innehåll för olika produktgrupper. Det kan finnas risk för att medlemsstaterna endast får ett begränsat inflytande på vilka materiella ekodesignkrav som ställs på respektive produktgrupp och vad produktpassen för de olika produktgrupperna ska innehålla. Det är svårt att förutse alla eventuella konsekvenser för medlemsstaternas inflytande som förslaget skulle kunna innebära. Inflytandet blir, med delegerade akter, beroende av vilket inflytande som kommissionen vill ge medlemsstaterna. Eftersom förslaget heller inte innehåller bestämmelser om att det ska inrättas en expertkommitté med representanter från medlemsstaterna, kan det vara svårt för kommissionen att bygga upp rutiner för att tillräckligt väl förankra kommande delegerade akter med medlemsstaterna. Ekodesignforum kommer troligen att ha en annan roll och även bestå av intressenter från branschen. Att invända mot en delegerad akt är i praktiken mycket svårt, då det inom en kort tidsfrist (två månader efter antagande) krävs *dels* att den egna medlemsstaten bestämmer sig för att invända mot akten, *dels* att tillräckligt många medlemsstater i rådet tillsammans bestämmer sig för att invända mot akten.

Ekodesignkrav (Artikel 5–7)

Naturvårdsverket ser positivt på den bredd av prestandaaspekter som förslaget adresserar och vill betona vikten av att hålla det övergripande syftet; *produkter med lång livslängd och resurseffektiv materialhantering*; i åtanke vid det fortsatta arbetet. Detta som ett led i arbetet med att uppnå miljö- och klimatmålen.

Naturvårdsverket ser det som väsentligt att kommissionen utarbetar och antar robusta metoder för att stödja de viktigaste prestandakraven som tillkommer utifrån produkten eller produktgruppen som exempelvis relaterar till livslängd, reparerbarhet och innehåll av återvunnet material.

Enligt artikel 6.3 får prestandakrav inte ”begränsa förekomsten av ämnen i produkter av skäl som främst rör kemikaliesäkerhet”. Detta framgår även av skäl/beaktandesats 22. Naturvårdsverket instämmer i att frågor som rör kemikaliers inneboende faror för hälsa eller miljön i kombination med specifik eller allmän exponering (kemikaliesäkerhet) företrädesvis ska hanteras av kemikalielagstiftningen. För att lagförslaget ska få avsedd effekt anser dock Naturvårdsverket att begreppet ”kemikaliesäkerhet” behöver förtydligas i ESPR. Det är också viktigt att säkerställa att reglerna inte utformas så att de hindrar att begränsningar för ämnen tas fram inom ramarna för kemikalielagstiftningen, om begränsningar för ämnen sker i en delegerad akt till ESPR.

Naturvårdsverket ser också positivt på förslaget att införa informationskrav för ämnen som inger betänkligheter. För att syftet med informationskravet ska uppfyllas är det viktigt att det blir tydligt *vilken* information som ska förmedlas vidare. Naturvårdsverket har förslag på följande förtydligande i artikel 7.5.

- Utöver ämnets namn bör det även framgå av informationen vilka farliga egenskaper som gör att det aktuella ämnet omfattas av definitionen av ”ämne som inger betänkligheter”.
- Enligt förslaget ska koncentration eller koncentrationsintervall anges ”på produktnivå, dess huvudsakliga komponenter eller reservdelar”. Hur koncentrationen ska anges behöver förtydligas och så långt som möjligt harmoniseras med annan lagstiftning, exempelvis hur innehållet av SVHC (särskilt farliga ämnen) i en vara ska anges enligt definitionen i Reach.
- Förslaget innehåller inga krav på haltgränser i förhållande till informationskravet. För att det ska bli praktiskt hanterbart bör man överväga att införa generella haltgränser, så som till exempel 0,1%, vid detektionsgränsen, eller lägre vid behov.
- Möjligheten att bevilja undantag från informationskraven behöver avgränsas tydligare och det bör övervägas att ta fram specifika kriterier för under vilka förutsättningar undantag kan vara aktuella.

Produktpass (Artikel 8–13)

Naturvårdsverket är positivt till förslaget om digitala produktpass som blir krav för produkter som regleras enligt förordningen.

Vi anser att det behöver förtydligas hur och vilken information som ska överföras vid exempelvis återtillverkning, uppgradering och återvinningsprocesser. Detta för att relevant information ska överföras mellan olika led i kedjan och möjliggöra spårbarhet.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att typen av databärare anpassas för olika produktgrupper för att undvika problem i värdekedjan. Det är viktigt att databärare kan hanteras vid exempelvis kemisk återvinning av plast eller textil.

Prioriteringar och planering (Artikel 16)

Naturvårdsverket föreslår att det i ramförordningen anges en lista med vilka produktgrupper kommissionen ska börja med, när och utifrån vilka kriterier för prioritering dessa valts ut. Naturvårdsverket anser att effekterna av förslaget är starkt beroende av valet av produktgrupper samt hur snabbt de delegerade akterna kan tas fram. Det finns en risk att medlemsstaterna endast får ett begränsat inflytande på valet av produktgrupper och tidsplanen. I förslaget ges kommissionen befogenhet att anta en arbetsplan över de första produktgrupper som kommissionen avser att fastställa krav för. Även de kriterier som kommissionen ska beakta vid prioritering av produkter eller produktgrupper finns angivna. Det saknas dock uppgifter om när den första planen ska vara framtagen och vilka produktgrupper som ska påbörjas först.

Det behöver även förtydligas och vara transparent hur valet av produktgrupper därefter ska göras utifrån kriterierna för prioriteringarna. En viktig aspekt är på vilket sätt en produkts eller produktgrupps betydande miljöpåverkan och dess potential att bidra till att nå klimat-, miljö- och energieffektiviseringsmål ska beräknas.

Ekodesignforum (Artikel 17)

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas hur stort inflytande Ekodesignforumet ska ha, och på vilket sätt, behöver förtydligas och eventuellt justeras. I förslaget beskrivs att kommissionen ska väga in synpunkter från forumet vid framtagande av arbetsplanen och då framtagande av ekodesignkrav

förberedes för en produktgrupp. Vi efterlyser skrivningar som säkerställer balans i representation av aktörer samt relevant kompetens bland deltagarna.

Egeninitierade kriterier (Artikel 18)

Naturvårdsverket anser att det alternativa tillvägagångssättet med självreglerande åtgärder behöver regleras tydligare om ESPR ska kunna nå sin fulla potential. Vi ser en risk i att påbörjade åtgärder för självreglering enligt artikel 18 eventuellt kan blockera framtagande av bestämmelser om ekodesignkrav som hade behövt tas fram. Ett analysarbete av vilka produktaspekter som omfattas, respektive inte omfattas, av åtgärder för självreglering kan vara komplicerat. Kommissionen *ska* heller inte ta fram ekodesignkrav för viss produkt om viss produktaspekt omfattas av åtgärder för självreglering (artikel 5.2 tredje stycket).

Enligt artikel 18.3 (b) är det också tillräckligt om 80 procent av produkterna som släpps ut på marknaden eller tas i bruk omfattas av de självreglerande åtgärderna. En alternativ tolkning innebär att det kan vara fråga om 80 procent av företagen som släpper ut eller tar i bruk en viss produkt. Regeln är inte helt tydlig. Oavsett det återstår därmed en betydande andel produkter som inte har några ekodesignkrav, vilket rimligtvis innebär att dessa produkter utanför självregleringssystemet i många fall kan säljas billigare, eftersom de företag som säljer dessa varor inte har kostnader för ekodesign och produktpass. Eftersom priset har en avgörande betydelse för många konsumenter motverkas EU:s ambition om att endast hållbara produkter ska sättas på EU-marknaden. Därutöver riskerar konkurrensen att snedvridas.

Kommissionen har viss möjlighet att lagstifta istället för de självreglerande åtgärderna enligt artikel 18.6. Enligt Naturvårdsverkets bedömning är det emellertid troligt att sådana eventuella lagstiftningsåtgärder försenas eller aldrig blir av, delvis på grund av att det krävs ett analysarbete huruvida åtgärderna för självreglering uppfyller samtliga de kriterier som förutsätts i ESPR.

Mikroföretag samt små och medelstora företag (Artikel 19)

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att inte skapa ett system där småföretagare slås ut till förmån för en storskalig, homogen produktion. Vi anser att det är positivt att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att hjälpa små och medelstora företag att tillämpa de ekodesignkrav som fastställs. Det är dock oklart vilka krav som kommer att ställas på mikroföretag, till exempel för produktpass. Mikroföretag, inom exempelvis keramik, möbler och textil, behöver hanteras på ett sätt så att det blir möjligt för dem att hantera och överföra information mellan olika led av värdekedjorna. Det kommer annars bli omöjligt för mikroföretag att existera.

Destruktion av osålda varor (Artikel 20)

Syftet med förslagen i artikel 20 bör vara att minska överproduktion, inte bara att minska förstörelsen av osålda varor.

Även om krav på information om osålda varor inte med säkerhet leder till minskad överproduktion, anser Naturvårdsverket att det kan vara ett relevant första steg. Volymdata och redovisad avsättning ger företagen bättre kontroll över den egna situationen. Ökad transparens kan, om det visar sig vara nödvändigt, komma att utgöra underlag vid utformning och implementering av ytterligare åtgärder.

I informationen om osålda produkter behöver produkterna delas upp i specifikt definierade fraktioner (till exempel osålt, retur, reklamationer, osålt på grund av felproduktion, eller osålda begagnade varor), för att förtydliga olika kategorier av produkter på ett likvärdigt sätt. Då en del företag börjat samla in begagnade produkter som sedan saluförs tillsammans med det ordinarie utbudet, bör företagen även redovisa volym/mängd och skälen till att begagnade varor inte blivit sålda.

Det är viktigt att målgruppen för den information som ska tillhandhållas tydliggörs, eftersom det påverkar vilken information som ska tillhandhållas samt hur och var denna information ska tillhandhållas.

För att informationen om kasserade konsumentprodukter ska vara jämförbar måste informationen redovisas på liknande sätt.

För att inte flytta förstörelsen av osålda produkter utanför unionen, bör olika sätt för att förhindra förstörelse även utanför unionen undersökas (punkt 2). Ett förbud mot att förstöra osålda konsumentprodukter bör inte bara bygga på att förstörelsen av dessa produkter har betydande miljöpåverkan. Ett sådant förbud bör även väga in miljöpåverkan under tillverkningen av produkterna.

I kommissionens konsekvensanalys lyfts det överlag som något positivt att ett förbud kan leda till ökade donationer. Naturvårdsverket ser inte att donationer är lösningen på miljöproblemen kopplade till överproduktion. Det är också viktigt att se till att möjlighet finns att destruera produkter som inte bör eller får säljas p.g.a. innehåll av oönskade eller förbjudna ämnen.

Högre krav vid upphandlingar (Artikel 58)

Naturvårdsverket anser att det behöver förtydligas att förordningen inte förhindrar att en upphandlande myndighet ställer upp strängare hållbarhetskrav i en offentlig upphandling och att klargöra att en upphandlande myndighet *får* ställa strängare hållbarhetskrav för en viss produkt än vad som fastställts i de delegerade akterna.

Naturvårdsverket ser en risk i att dessa krav kan tolkas som att de även utgör en harmonisering av vilka hållbarhetskrav som kan ställas vid offentlig upphandling, dvs. att upphandlande myndigheter i medlemsstaterna förhindras att ställa striktare hållbarhetskrav vid en offentlig upphandling för produkter som omfattas av ekodesignkrav i en delegerad akt. En sådan tolkning kan delvis stärkas av att kommissionen enligt förslaget har getts möjlighet att kräva att en upphandlande myndighet anpassar sin upphandling till kriterier och delmål som fastställts i de delegerade akterna (till exempel beaktandesats 87 och art 58).

Marknadskontroll (Artikel 60)

Kommissionens möjlighet enligt artikel 60 att anta delegerade akter som föreskriver minsta antalet kontroller, vad kontrollerna ska bestå i och vilka metoder som ska användas, kan innebära betydande svårigheter för den svenska modellen för miljötillsyn, där också kommunerna är viktiga aktörer i egenskap av tillsynsmyndigheter. Vid marknadskontroll, som också är en slags tillsyn, kan däremot endast centrala myndigheter utses till marknadskontrollmyndigheter. Marknadskontroll är integrerat i miljöbalkens tillsynskapitel (26 kap.), och kommuner och länsstyrelser kan göra vissa slags kontroller. Det huvudsakliga ansvaret för marknadskontroll, dvs. att det blir det antal kontroller med de metoder som kommissionen eventuellt föreskriver i den delegerade akten, åligger däremot alltid marknadskontrollmyndigheten.

Naturvårdsverket får troligen någon eller några marknadskontrolluppgifter kopplade till ESPR och blir därmed utsedd marknadskontrollmyndighet. Vi ser betydande svårigheter med den typen av detaljstyrning. Vi har inte heller idag den bemanning och organisation som troligen skulle krävas.

Om kommissionen detaljstyr tillsyn/marknadskontroll finns inte samma möjlighet att prioritera vilka marknadskontrollinsatser som ger störst miljönytta utifrån de resurser som finns. Exempelvis kan kommissionen föreskriva att ett visst antal inspektioner måste ske på plats istället för tillsyn genom kontroll av dokumentation. Det kommer också ställas högre krav på samordning av de eventuella kontrollinsatser som bedrivs av kommunerna. Naturvårdsverket vill därför uppmärksamma regeringen på att kommande delegerade akter om marknadskontroll kan innebära att Naturvårdsverket i så fall behöver ytterligare resurser.

Belöna två bästa prestandaklasserna (Artikel 57)

Naturvårdsverket ser flera risker med förslaget om statliga incitament för att öka efterfrågan på de produkter som har bäst miljöprestanda. Enligt artikel 57.1 kan incitament avse de två högsta prestandaklasser som utnyttjas. Naturvårdsverket har svårt att se hur systemet med prestandaklasser kommer fungera i praktiken och vilka konsekvenserna det kommer få.

Det är otydligt om det är möjligt för medlemsstaterna att ha statliga incitament som syftar till mer hållbara produkter och utgår från andra parametrar än de som pekas ut i de delegerade akterna. Om inte, riskerar det att påverka medlemsstaterna på ett sätt som förhindrar flexibilitet. Ett exempel kan vara skatten på kemikalier i viss elektronik som syftar till att minska spridningen av farliga ämnen i hemmiljön. En delegerad akt som identifierar specifika parametrar för statliga incitament för produkter som omfattas av kemikalieskatten, bör inte motverka att produkterna samtidigt kan omfattas av kemikalieskatt.

Begreppet incitament är en bred term som omfattar flera olika typer av styrmedel. Ett alternativ kan vara att använda begreppet statliga subventioner om det framförallt är olika former av statligt stöd som avses i denna artikel.

Vi utgår från att artikeln om statliga incitament endast gäller vid köp av nya produkter. Statliga incitament för till exempel reparation av produkter eller försäljning av begagnade produkter bör inte kopplas till prestandaklasser, utan gälla alla produkter i den kategori som omfattas av de statliga incitamenten.

För att de statliga incitamenten verkligen ska få en effekt på efterfrågan av de mest hållbara produkterna är det viktigt att de två högsta prestandaklasserna inte bara omfattar ett fåtal väldigt dyra produkter. Vid framtagandet av de delegerade akterna bör det finnas utrymme för att även kunna inkludera fler prestandaklasser än enbart de två högsta utifrån hur marknaden ser ut och hur prestandaklasserna sätts.

Vidare bör de delegerade akterna precisera vilken kriterieversion av EU:s miljömärke som, i tillämpliga fall, ska kunna användas som alternativ till de två högsta prestandaklasserna.

Beslut om denna skrivelse har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschefen Maria Ohlman.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit tillförordnad enhetschef Jenny Oltner och handläggaren Erik Stigell.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Maria Ohlman

Kopia till:
m.kemikalieenheten@regeringskansliet.se