



Enheten för handel och tekniska regler

YTTRANDE

2020-11-02 Dnr 2020/01039-2

Miljödepartementet  
Endast via e-post.

## **Genomförande av kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet**

*Er ref. M2020/01102/R*

### **Sammanfattning**

Kommerskollegium vill inledningsvis tacka för möjligheten att lämna synpunkter över utredningen. Sammanfattningsvis vill Kommerskollegium framföra följande.

Kommerskollegium bedömer att Regeringskansliet ska anmäla *förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast och förslag till ändring i avfallsförordningen (2011:927)* till kollegiet enligt direktiv (EU) 2015/1535 om tekniska regler eftersom det innehåller tekniska föreskrifter. Kommerskollegium bedömer att övriga remitterade författningsförslag inte omfattas av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium bedömer också att *förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast* innehåller en bestämmelse om märkning som utgör ett tekniskt krav i den mening som avses i WTO:s TBT-avtal. Kommerskollegium överlåter den närmare bedömning av om förslaget på ett väsentligt sätt kan påverka handeln till Regeringskansliet.

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

Kommerskollegium rekommenderar även att ytterligare föreskriftsförslag med anledning av utredningen remitteras till kollegiet för en bedömning av anmälningsplikt.

Som generell synpunkt vill Kommerskollegium framföra följande. Kommerskollegium välkomnar utredningens resonemang kring

handelshindrande effekter och behovet av harmonisering. Kommerskollegium hade dock gärna sett ett mer utförligt resonemang kring förslaget proportionalitet där handelshindrande konsekvenser avvägts mot förslaget ändamålsenlighet och nödvändighet.

## 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

Av utredningen framgår att det i engångsplastdirektivet ställs allmänna minimikrav för systemet för utökat producentansvar för fiskeredskap.

Som Kommerskollegium förstår det innebär det remitterade förslagen nationella krav som går utöver den miniminivå som fastställs i engångsplastdirektivet. Detta gäller bl.a. utformningen av producentansvaret och märkning av fiskeredskap i *förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast*. Vidare de kommer de svenska kraven gälla även för sötvatten till skillnad från engångsplastdirektivet som endast rör marina vatten.

Kommerskollegium har förståelser för behovet av att vidta åtgärder för att minska mängden plast i hav och vatten. Miljöskydd har i rättspraxis från EU-domstolen fastslagits vara en legitim motiveringsgrund för att införa begränsande nationella åtgärder då tvingande hänsyn finns.<sup>1</sup> Sådana åtgärder måste emellertid visas vara proportionerliga och nödvändiga i förhållande till det syfte åtgärderna ska uppnå.

Kommerskollegium välkomnar de resonemang utredningen fört avseende förslagets konsekvenser och behovet av harmoniserande åtgärder på området. Kommerskollegium hade dock gärna sett ett utförligare resonemang kring förslagets proportionalitet i de delar där förslagen går utöver den harmoniserade EU-lagstiftningen. I en sådan avvägning ska åtgärdernas nödvändighet och ändamålsenlighet avvägas mot dess handelshindrande konsekvenser.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se t.ex. mål 302/86, kommissionen mot Danmark (REG 1988, s. 4607), punkt 8.

<sup>2</sup> Se artikel 34 och 36 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Vid tillämpning av artikel 36 ska alltid en proportionalitetsbedömning göras liksom en avvägning om förslaget är ändamålsenligt i förhållande till sitt syfte.

## 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 (Avtalet om tekniska handelshinder).

### 1.1 EU:s anmälningsdirektiv

#### *Anmälningspliktens omfattning*

Tekniska föreskrifter enligt anmälningsdirektivet är bl.a. tekniska specifikationer i form av krav på varors egenskaper, märkning eller provning, bestämmelser om återvinning, begränsningar av varuanvändning samt vissa förbudsbestämmelser.<sup>3</sup>

Det är således inte endast tekniska specifikationer som är anmälningspliktiga enligt direktiv (EU) 2015/1535. Även *andra krav* på produkter som t.ex. villkor för användning, återvinning, återanvändning eller bortskaffande kan vara anmälningspliktiga förutsatt att de på ett väsentligt sätt kan påverka produktens saluföring, natur eller sammansättning.<sup>4</sup>

Om Regeringskansliet inte anmäler tekniska föreskrifter, fast Regeringskansliet borde gjort det, kan de tekniska föreskrifterna förlora sin rättsverkan och kan inte tillämpas mot enskilda.<sup>5</sup>

#### *Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast*

Förslaget syftar till att genomföra kraven i engångsplastdirektivet<sup>6</sup> avseende fiskeredskap som innehåller plast och innebär bl.a. reglering av producentansvar. Tekniska föreskrifter som genomför EU-lagstiftning behöver inte anmälas, med undantag för om EU-lagstiftningen ger

---

<sup>3</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1(f).

<sup>4</sup> Anmälningsdirektivet artikel 1.1. (d)

<sup>5</sup> Mål C-95/14, *UNIC* (2015) p. 29.

<sup>6</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

medlemsländerna ett utrymme för olika nationella lösningar och medlemsstaten väljer att utnyttja detta utrymme.<sup>7</sup>

Om en EU-rättslig bestämmelse är formulerad i allmänna termer och lämnar medlemsstaterna ett manöverutrymme att verkställa bestämmelsen ska den nationella tillämpningsbestämmelsen anmälas. Därmed omfattas även bestämmelser som går utöver det miniminivå som följer av bakomliggande EU-rätt. Notera att även lättnader i förhållande till gällande lagstiftning kan omfattas av anmälningsplikt.<sup>8</sup>

Som Kommerskollegium förstår det är vissa av bestämmelserna nationell reglering som går utöver ordalydelsen i engångsplastdirektivet. Kommerskollegium noterar också att kraven i förordningsutkastet är tillämpliga på fiskeredskap som används i både marina vatten och sötvatten, vilket är en skillnad från engångsplastdirektivet som endast är tillämpligt på redskap som används i marina vatten. Sammantaget innebär detta att regleringen går utöver vad som följer strikt av EU-rätten.

Förordningsförslaget innehåller bl.a. ett krav på att producenter ska märka fiskeredskap med en tydlig symbol som visar att de ingår i producentansvaret för fiskeredskap. Förordningen innehåller även krav på hur märkningen ska utformas. Av utredningen följer att bestämmelsen utgör en nationell reglering som går utöver den bakomliggande EU-rätten.<sup>9</sup> Enligt Kommerskollegiums bedömning är bestämmelsen en teknisk specifikation vilket aktualiserar anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium vill även uppmärksamma om att förordningen också innehåller flera bestämmelser som utgör *andra krav* i anmälningsdirektivets mening. Detta gäller exempelvis bestämmelser om krav på anmälan vid tillgängliggörande på den svenska marknaden, krav på tillstånd för insamling, bestämmelser om insamling och differentierade avgifter.

Av konsekvensutredningen framgår att regleringen skulle kunna medföra att fiskeredskap designas till att inte innehålla plast. Det framgår också att regleringen kan medföra ökade kostnader för bl.a. producenter vilket kan innebära att produkterna blir dyrare.<sup>10</sup> Kommerskollegium

---

<sup>7</sup> EU-domstolens dom i mål C-443/98, Unilever (2000) p. 29

<sup>8</sup> Europeiska kommissionen - Anmälningsförfarandet 98/34 – Arbetsdokument: Domstolens praxis och kommissionens tolkning dok39/98 rev 3 SV, s. 5-7.

<sup>9</sup> HaV:s redovisning av regeringsuppdraget om kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet s. 58ff.

<sup>10</sup> HaV:s redovisning av regeringsuppdraget om kraven på fiskeredskap i engångsplastdirektivet s. 116, 119.

bedömer således att de föreslagna kraven kan ha en väsentlig inverkan på produkterna. Därmed aktualiseras anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

Kommerskollegium rekommenderar därmed att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslaget till kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

#### *Förslag till ändring i avfallsförordningen (2011:927)*

Av 25 a § i det remitterade utkastet följer att den som innehar uttjänta fiskeredskap ska lämna dem till en producent, kommun eller ett insamlingssystem förutsatt att dessa har en skyldighet att ta emot avfallet. Enligt Kommerskollegiums bedömning utgör bestämmelsen ett *annat krav* eftersom den reglerar återvinning eller bortskaffande av fiskeredskapen.<sup>11</sup> Mot bakgrund av att det i utredningen framgår att regleringen i stort kan innebära påverkan på produkterna exempelvis vad avser material och pris, bedömer Kommerskollegium att det inte kan uteslutas att bestämmelsen har en väsentlig påverkan på produkternas saluföring eller sammansättning. Kommerskollegium rekommenderar därför att Regeringskansliet uppdrar åt kollegiet att anmäla förslaget till kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535.

#### *Övriga remitterade författningsförslag*

Övriga remitterade författningsförslag innehåller enligt Kommerskollegiums bedömning inga tekniska föreskrifter. De omfattas därmed inte av anmälningsplikt enligt direktiv (EU) 2015/1535.

## 1.2 WTO:s TBT-avtal

Anmälningspliktiga tekniska föreskrifter enligt WTO:s TBT-avtal är bl.a. krav på produktionsmetoder, varors egenskaper samt provning av varor, om sådana bestämmelser kan ha en väsentlig inverkan på handeln mellan WTO-medlemmar.<sup>12</sup> *Förslag till förordning för producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast* innehåller ett märkningskrav som är en teknisk föreskrift i enlighet med TBT-avtalet. Om Regeringskansliet bedömer att kravet kan medföra en väsentlig påverkan på internationell handel rekommenderar Kommerskollegium att kollegiet uppdras att anmäla utkastet. Vid osäkerhet kan en anmälan göras av transparenskäl.

---

<sup>11</sup> Se anmälningsdirektivet artikel 1.1. (d)

<sup>12</sup> Artiklarna 2.9 och 5.6 TBT-avtalet.

## 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.<sup>13</sup>

I förslaget uppställs krav på företag som importerar eller säljer fiskeredskap (producenter), samt på företag som driver insamlingsystem för sådana redskap. Då dessa verksamheter utgör tjänsteverksamhet i tjänstedirektivets mening blir frågan om anmälningsplikt aktuell för flera av förslagets bestämmelser.

Av redovisningen framgår att förslagen syftar till att genomföra det s.k. engångsplastdirektivet. Tjänstedirektivet gör inget undantag från anmälningskyldigheten för nationella regler som genomför EU-rättsakter.<sup>14</sup> Kollegiets generella ståndpunkt är därför att svenska författningar som genomför EU-direktiv bör anmälas enligt tjänstedirektivet. Undantag bör dock kunna göras då ett direktiv inte ger något utrymme för olika nationella lösningar för genomförandet.<sup>15</sup> Kollegiet kan inte se något direkt syfte med en anmälan i en sådan situation. Ett exempel på detta kan vara en tariff som kopieras direkt in i nationell rätt. Kollegiet anser däremot att det är viktigt att författningar anmäls då det finns olika alternativ för det nationella genomförandet, i synnerhet eftersom syftet med anmälningsförfarandet är att skapa transparens.

Såvitt vi förstår utgör de remitterade förslagen ett genomförande av engångsplastdirektivet, som dock gett utrymme för nationella lösningar. Om Havs- och vattenmyndigheten gör bedömningen att en möjlighet till nationell lösning har utnyttjats anser kollegiet att förslagen (se aktuella bestämmelser nedan) bör anmälas enligt tjänstedirektivet. Vid osäkerhet rekommenderar vi emellertid regelmässigt att förslagen anmäls.

Tjänstedirektivet innehåller två bestämmelser om anmälningskyldighet. Den ena avser krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige och

---

<sup>13</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG om tjänster på den inre marknaden, artiklarna 15.7 och 39.5.

<sup>14</sup> Till skillnad från EU:s anmälningsdirektiv för tekniska föreskrifter (EU) 2015/1535.

<sup>15</sup> Även Europeiska kommissionen har gett uttryck för denna ståndpunkt.

omfattar endast ett antal *specifika krav* som räknas upp i direktivet.<sup>16</sup> Den andra avser *samtliga krav* som är tillämpliga på tjänsteutövare som inte är etablerade i Sverige, utan i ett annat land inom EU/EES, och som tillfälligt tillhandahåller tjänster i Sverige.<sup>17</sup>

Förslaget till en ny förordning om producentansvar innehåller krav på tjänsteutövare som är etablerade i Sverige. Enligt kollegiets bedömning utgör kraven i 34 § på att insamlingssystem ska vara rikstäckande och att det ska finnas betryggande säkerhet, samt kravet i 41 § på personella förutsättningar, sådana krav som räknas upp som anmälningspliktiga i tjänstedirektivet och bör därför anmälas.<sup>18</sup>

Därutöver föreslås ett antal krav som (såvitt vi förstår) är tillämpliga på producenter som inte är etablerade i Sverige, utan tillfälligt tillhandahåller tjänster här. Kollegiet bedömer därför att även kraven i 23–26, 28, 30–32, 53–54 och 58–59 §§ i förordningen samt i 8 m § i förordning (1998:940) om avgifter omfattas av anmälningsplikten i tjänstedirektivet.<sup>19</sup>

Vad gäller förslagens bestämmelser om insamlingssystem kan eventuellt ytterligare krav än de ovan nämnda behöva anmälas.<sup>20</sup> Detta förutsätter att bestämmelserna kan komma att tillämpas på företag som inte är etablerade i Sverige utan endast bedriver tillfällig insamlingsverksamhet här, samt att verksamheten inte ska anses utgöra en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.<sup>21</sup> Kollegiet anser dock att Miljödepartementet och Havs- och vattenmyndigheten är bättre lämpade att bedöma om det överhuvudtaget kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelserna på företag som bedriver tillfällig verksamhet i Sverige.

Enligt tjänstedirektivet måste krav på tjänsteverksamhet kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, samt vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte.<sup>22</sup> En sådan motivering kommer att efterfrågas

---

<sup>16</sup> Anmälningsplikten regleras i artikel 15.7, som hänvisar till artikel 15.2 där de anmälningspliktiga kraven listas.

<sup>17</sup> Anmälningsplikten regleras i artikel 39.5.

<sup>18</sup> Artikel 15.2 a, c och f samt 15.7.

<sup>19</sup> Artikel 39.5.

<sup>20</sup> 33–34, 36–38, 40–42, 44–46, 48, 50–51 och 60–61 §§ i förordningen samt 8 l § i förordning (1998:940) om avgifter.

<sup>21</sup> Artikel 39.5 samt artikel 16–17.1 e. Undantaget i artikel 17.1 e för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse har åberopats av Miljödepartementet i likande fall gällande producentansvar (se er ref. M2014/3007/R, M2014/3008/R samt M2014/3009/R, beslut § 270–272).

<sup>22</sup> Artiklarna 15.3 samt 16.1 tredje stycket.

när kraven anmäls i IMI<sup>23</sup>. 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.<sup>24</sup>

Anmälningsförfarandet enligt 23–27 §§ samt tillstånds- och samrådsförfarandet i 33–45 §§ i förslaget kan enligt kollegiets bedömning utgöra sådana förfaranden. Kontaktpunkten finns på [www.verksamt.se](http://www.verksamt.se) och administreras av Tillväxtverket.<sup>25</sup>

Vad gäller skyldigheten att samråda med andra företag som driver insamlingssystem (38 § i förslaget) vill kollegiet upplysa om att det i artikel 14.6 i tjänstedirektivet finns ett förbud mot inblandning av konkurrenter vid beviljande av tillstånd och andra beslut. Denna bestämmelse bör beaktas vid utformningen av samrådsförpliktelsen och dess konsekvenser för tillståndsprövningen. Så som kollegiet tolkar förslagets nuvarande lydelse förefaller dock samrådet inte innebära att en sådan inblandning sker.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Christofer Berg efter föredragning av utredaren Katarina Paul. I ärendets slutliga handläggning har även utredaren Fredrik Ahlstedt deltagit.

Stockholm som ovan

Christofer Berg

Enhetschef

Katarina Paul

Utredare

---

<sup>23</sup> Internal Market Information System.

<sup>24</sup> Artikel 6.

<sup>25</sup> Se 5–6 §§ i förordningen (2009:1078) om tjänster på den inre marknaden angående skyldigheten för myndigheter att lämna information till Tillväxtverket.