



Eko-design för energiförbrukande produkter

Näringsdepartementet

2003-11-13

Dokumentbeteckning

KOM (2003) 453 slutlig

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättandet av en ram för att fastställa krav på eko-design för energiförbrukande produkter och om ändring av rådets direktiv 92/42/EEG

Sammanfattning

Kommissionen lämnade sitt förslag den 1 augusti 2003. Förslaget bidrar till att integrera livscykelänkandet i produktdesignen, och följer därmed en av de grundläggande principerna i meddelandet om den integrerade produktpolicy (IPP). Förslaget är även relaterat till existerande produktdirektiv gällande energieffektivitet¹, hantering av avfall från elektronisk och elektrisk utrustning (WEEE)², samt användning av farliga ämnen i elektronisk och elektrisk utrustning (RoHS)³.

Direktivet gäller så kallad eko-design av energiförbrukande produkter med syfte att förbättra produkternas energieffektivitet och miljöpåverkan under hela livscykeln. Det omfattar dock inte transportmedel för människor och varor. EU-gemensamma regler för eko-design förhindrar att skillnader i nationella regleringar leder till hinder i den inre marknaden. Förslaget innebär inga direkta bindande krav för specifika produkter utan definierar de kriterier och förhållanden som skall uppfyllas för att en produkt skall kunna bli föremål för reglering, samt hur produktkraven skall utformas. Först efter att frivilla åtgärder bedöms vara otillräckliga skall produktkrav utformas.

Uppfyllande av kraven kommer enligt förslaget att leda till fördelar för både industri och konsumenter genom en friare rörlighet på marknaden samt

¹ 92/42/EEG (kylskåp och frysar för hemmabruk), 96/57/EG (värmepannor), 2000/55/EG (förkopplingsdon till lysrör).

² 2002/96/EC

³ 2002/95/EC

förbättringar av produktkvalitet och miljöskydd. Utöver detta bidrar energieffektiviseringen i sig till en tryggare energiförsörjning inom EU.

2003/04:FPM29

De viktigaste frågorna i förslaget rör de kriterier som avgör urvalet av produktgrupper som kan bli föremål för reglering, inflytandet från medlemsstaterna och intressenter genom hela processen, samt konsekvenserna för medlemsstaterna och industrin.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Kommissionens förslag avser ett ramdirektiv för eko-design för energiförbrukande produkter och bidrar till att integrera livscykeltankandet i produktdesignen.

1.1.1 Syfte och mål med förslaget

Syftet är att uppnå hög skyddsnivå för miljön genom att förbättra de energiförbrukande produkternas resurseffektivitet, och i förlängningen en sund ekonomisk verksamhet och hållbar utveckling samt bidra till försörjningstryggheten för energi. Man vill genom förslaget prioritera de av produktens miljöaspekter som kan påverkas på ett hållbart sätt genom *produktens design*.

Genom att skapa en sammanhängande ram för att harmonisera krav på eko-design på gemenskapsnivå kan man förebygga eventuella handelshinder, som annars kan uppstå till följd av skilda krav på nationell nivå. På så sätt kan man säkra den fria rörligheten för de produkter som uppfyller kraven.

Med direktivet hoppas kommissionen kunna uppnå:

fri rörlighet genom harmoniserade krav,

bättre miljöprestanda,

tryggare energiförsörjning och

uppfyllande av industri- och konsumentintressen.

1.1.2 Omfattning och begränsningar

Direktivet omfattar i princip varje produkt som förbrukar energi för att utföra det den är utformad, tillverkad och utsläppt på marknaden för. Alla energikällor omfattas, även om det enligt kommissionen förmodligen bara är de som använder elektricitet, fast, vätskeformigt eller gasformigt bränsle som kommer att beröras av genomförandeåtgärder. Tillämpningsområdet omfattar också komponenter eller delenheter som är avsedda att ingå i energiförbrukande produkter.

1.1.3 Tillämpning

I förslaget poängteras att direktivet i sig inte innebär några nya rättsliga förpliktelser för producenter, utan det skall öppna för en möjlighet att med en snabb beslutsprocess kunna formulera så kallade genomförandeåtgärder där det enligt fastställda urvalskriterier anses nödvändigt. Kommissionen säger sig i förslaget varken kunna eller ha för avsikt att utforma ett stort antal genomförandeåtgärder, utan räknar med att förslaget skall utgöra ett incitament för industrin att sluta frivilliga avtal angående eko-design. Direktivet ger en metod och ett ramverk för att, när detta anses särskilt motiverat, ställa krav på produkter.

Vid urvalet av produkter som anses behöva åläggas särskilda krav i form av genomförandeåtgärder, skall följande kriterier beaktas:

Produkten skall svara för en betydande försäljnings- och handelsvolym inom EU.

Produkten skall ha betydande miljökonsekvenser på EU-nivå.

Det skall finnas en betydande potential för att förbättra produktens miljökonsekvenser utan att det medför orimliga kostnader.

Gemenskapens prioriteringar på miljöområdet skall beaktas, t.ex. de som fastställdes i beslut nr 1600/2002/EG (sjätte miljöhandlingsprogrammet).

Genomförandeåtgärder skall fastställas efter samråd med berörda parter, och tas fram av kommissionen genom en föreskrivande kommitté som består av representanter från medlemsstaterna med kommissionens företrädare som ordförande. Exempel på berörda parter är tillverkningsindustrin och andra intressegrupper såsom icke-statliga miljöorganisationer och konsument- och användarorganisationer. I varje genomförandeåtgärd som tas fram skall en tydlig motivering och en konsekvensbeskrivning ingå där man beaktar konsekvenserna för tillverkarna i fråga om konkurrenskraft, innovation, marknadstillgång och kostnader.

För en tillverkare av en produkt som omfattas av en genomförandeåtgärd gäller att man skall analysera och dokumentera produktens miljöaspekter enligt bilagorna i förslaget. Exakt vilka miljöaspekter och i vilken utsträckning de ska analyseras fastställs först i genomförandeåtgärden för den specifika produkten.

De produkter som uppfyller de krav en genomförandeåtgärd ställer, skall märkas med CE-märkning. CE-märket visar att produkter uppfyller de tvingande krav som ställs för att de skall få släppas på marknaden, och används redan i enlighet med andra direktiv.

1.2 Gällande svenska regler och förslaget effekt på dessa 2003/04:FPM29

De tidigare antagna direktiven om energieffektivitetskrav på kylskåp och frysar respektive förkopplingsdon till lysrör som i förslaget anges som genomförandeåtgärder har genomförts i svensk rätt genom särskilda lagar (1997:867) och (2001:1253).

Myndigheternas verksamhet rörande marknadskontroll ses för närvarande över av Marknadskontrollutredningen (dir. 2003:34). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att se över ansvarsfördelningen och finansieringen av marknadskontrollen.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget i sig innebär inga ökade statsfinansiella kostnader. Beroende på antalet genomförandedirektiv uppkommer ökade förvaltningskostnader för tillsynsverksamhet vid berörda myndigheter. Vissa ökade informationskostnader kopplade till regelverket kan även tillkomma.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige är positivt till syftet med förslaget, som betonar försörjningstryggheten avseende energi, en hög miljöskyddsnivå och den fria rörligheten för de produkter som uppfyller kraven. Vissa klagoranden behövs dock, bland annat avseende direktivets relation till andra gällande direktiv på miljöområdet.

Förslaget innebär att ansvaret för utformande av krav och genomförandeåtgärder för utvalda produkter åläggs en föreskrivande kommitté som arbetar under ordförandeskap från Kommissionen. Det är därför av stor vikt för Sverige att säkerställa såväl medlemsstaternas som berörda intressenters inflytande under hela processen för framtagande av genomförandeåtgärder.

Sverige betonar även att de krav som ställs på industrin måste stå i relation till den effektivisering som kan uppnås. Kraven får heller inte hindra eller låsa den tekniska utvecklingen för företag genom att i detalj styra hur målen med åtgärderna ska uppnås. Frivilliga initiativ från industrin bör eftersträvas innan produkter blir föremål för genomförandeåtgärder. Vidare måste standarders tilltänkta roll klarläggas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget har i stort välkomnats av medlemsstaterna. De flesta anser sig dock behöva mera tid för att kunna konsultera berörda parter på hemmaplan innan man går in på detaljer, då förslaget har en bred omfattning. Många

efterfrågar förtydliganden vad gäller vilka produkter som kan bli aktuella för reglering, hur produktkraven ska tas fram, samt hur de faktiskt kommer att se ut. Vissa undrar vilka arbetsinsatser som kommer att krävas på nationell nivå, vilka resurser som behövs för att implementera förslaget, samt uttrycker osäkerhet kring hur det kan göras på ett effektivt sätt. Konsekvenserna för små och medelstora företag tas av flera medlemsstater upp som det man främst behöver beakta, eftersom krav på dokumentation och tillverkning kan bli en tung börda för dessa. Osäkerhet kring konsekvenserna av att kombinera eko-design med energieffektivisering tas upp av några medlemsstater, och behovet av koordinering med andra sektorer än energi poängteras.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet är positivt till förslaget, och har uttryckt att man i fortsättningen inte vill eller kan genomdriva specifika produktdirektiv, som man gjort tidigare med exempelvis kylskåp.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

2.4.1 Övergripande synpunkter om direktivets lämplighet

Flera remissinstanser har tilltro till direktivets möjligheter att åstadkomma mer miljöanpassade produkter och välkomnar förslaget i olika utsträckning.

Naturvårdsverket ser däremot en risk i att en marknad kan komma att karaktäriseras av en stor mängd produkter med relativt låg miljöprestanda. Arbetsbördan för att kontrollera efterlevnaden av direktivet riskerar bli alltför stor för medlemsländerna jämfört med direktivets miljöförbättringspotential.

Kemikalieinspektionen anser att direktivet bör inriktas på energibesparing och inte omfatta kemikalier och ställer sig negativ till att kemikalier och övriga miljöhänsyn regleras på det sätt som sker i direktivförslaget.

2.4.2 Synpunkter på de genomförandeåtgärder som avses i direktivet

Naturvårdsverket ifrågasätter huruvida kommissionens möjlighet att avgöra direktivets tillämpningsområde genom att enligt vaga kriterier besluta om vilka produkter som ska omfattas är att betrakta som genomförandeåtgärder. Det bör tydligt framgå i vilken utsträckning harmoniserade standarder skall användas som ett verktyg för att visa överensstämmelse med direktivets krav. Naturvårdsverket anser inte att standardiseringskommittéer skall göra politiska prioriteringar.

Kemikalieinspektionen anser att det är anmärkningsvärt att miljöpolitiken överläts till en kommitté. Reglering av olika kemiska ämnen förutsätter att ett stort antal olika hänsyn måste vägas mot varandra och hör därmed bättre hemma inom den politiska beslutsfären. Sådana beslut kräver dessutom ett

stort mått av specialistkunnande inom områden som riskanalys och ekotoxikologi, vilket standardiseringsorganen ofta saknar.

Boverket välkomnar det föreslagna direktivet som man anser rätt hanterat kommer att bli ett bra medel för att begränsa energianvändning och annan miljöpåverkan. Man poängterar att det är mycket viktigt att valet av de produktgrupper som skall bli föremål för genomförandeåtgärder, sker på ett objektivt sätt och att stor hänsyn tas till produkternas miljöpåverkan men också till att inte konkurrensförhållandet till andra likvärdiga produkter snedvrids.

Energimyndigheten tillstyrker förslaget men anser att den breda omfattningen av förslaget ger en oro för kvaliteten på genomförandet. Det är mycket omfattande då det gäller mängder av produkter och komponenter. För att direktivet ska kunna ge en mervärde måste det finnas en tydlig organisation, både på EG-nivå och nationellt med omfattande resurser både personellt och finansiellt för att följa upp direktivets genomförande. Medlemsstaternas uppföljning av direktivet är viktigt. Kraven bör skärpas efterhand.

NUTEK ställer sig positivt till ett ramdirektiv och krav på eko-design. NUTEK menar vidare att det är viktigt att implementeringen verkligen leder till krav på att relevanta företag i slutändan stimuleras till att miljöanpassa sina produkter. Risken är annars att den framtida inre marknaden inte efterfrågar de mest miljöinnovativa produkterna utan nöjer sig med att direktivets dokumentationskrav uppfylls. Marknaden för miljöanpassade produkter kan i så fall urholkas. NUTEK anser att väl motiverade och tydliga genomförandeåtgärder underlättar för tillverkarna, stärker konkurrenskraften på den globala marknaden och ger större miljöeffekt.

Svensk Handel (genom EuroCommerce) påpekar vikten av att man i genomförandeåtgärderna tar särskilda hänsyn till utvecklingsländer utanför EU.

IT-företagen ser en risk i att olika direktorat vid kommande lagstiftning/genomförandeåtgärder, trots den goda intentionen att med en sammanhållen regulatorisk ramlagstiftning, gör att en produktkategori kan bli utsatt för en överlappande lagstiftning. IT-företagen är angelägna om att en kommande regulatorisk kommitté blir öppen för alla berörda parter

Teknikföretagen är i stort positiva till förslaget då det ger gemensamma krav på produkter inom den inre marknaden. Man påpekar dock vikten av att industrin får vara med tidigt i beslutsprocessen och föreslår en rådgivande kommitté. Vidare menar man att en metod för att välja ut produkter som skall omfattas måste utvecklas. Teknikföretagen välkomnar den prioritet som ges till alternativ, t.ex. självreglering inom industrin. Vidare menar man att aktörerna skall vara ansvariga för att utveckla efterfrågan på miljövänliga produkter och för att använda produkter på ett miljövänligt sätt. Genomförandeåtgärderna bör vara flexibla, klara och fokuserade. Hänsyn måste tas till den internationella handeln.

IPP (Integrerad produktpolicy)

Naturvårdsverket menar att direktivförslaget inte är i linje med IPP, medan andra remissinstanser menar att införandet av IPP kommer att underlättas.

SME (små och medelstora företag)

NUTEK och IT-företagen påpekar särskilt att effekten av utformningen och implementeringen av direktivet på de små och medelstora företagen måste iaktas.

Märkning och certifiering

Remissinstanserna undrar hur CE-märkningen och EU-blomman kommer att fungera i relation till direktivet och i relation till varandra.

Rörande bedömning av överensstämmelse anser Naturvårdsverket att för mycket ansvar läggs på företagen, medan NUTEK menar att kopplingen till ISO 14000-serien och EMAS bör tydliggöras. IT-företagen tycker att självregleringstanken är bra men vill gärna ha en koppling till ISO14001, och inte bara till EMAS. Teknikföretagen förespråkar självreglering och att tredjeparscertifiering inte skall krävas i samband med överensstämmelsekontroll.

Samverkan med andra direktiv

Flera remissinstanser ställer sig frågande till hur det föreslagna direktivet fungerar ihop med andra direktiv t.ex. direktiv på miljöområdet, WEEE, RoHS etc.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Direktivförslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för energi under hösten, och sannolikt komma upp som orienteringsdebatt på energiministerrådsmötet i december.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Romfördragets artikel 95 utgör rättslig grund. Kvalificerad majoritet. Medbeslutandeförfarande.

3.3 Fackuttryck/termer

Genomförandeåtgärder: åtgärder som vidtagits i enlighet med det här direktivet och som fastställer krav på eko-design som är nödvändiga för att uppnå direktivets mål för bestämda energiförbrukande produkter eller för miljöaspekter av dessa.

IPP (Integrated Product Policy): En ansats att se på produkters miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv, som har utformats i form av ett meddelande från kommissionen. De hörnstenar som ansatsen bygger på är livscykelperspektivet, aktörssamverkan, en marknadsdriven inriktning, en optimal blandning av olika instrument samt kommissionens avsikter att utveckla konkreta initiativ och tidsplaner.